



REGULASI PENGAWASAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP



Dr. Nurul Listiyani, S.H., M.H.
Rizka Zulfikar, S. Tp. M.M.
Rakhmat Nopliardy, S.H., M.H.

**REGULASI PENGAWASAN
PENGELOLAAN
LINGKUNGAN HIDUP**

REGULASI PENGAWASAN PENGLOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Dr. Nurul Listiyani, S.H., M.H.

Rizka Zulfikar, S.Tp. M.M.

Rakhmat Nopliardy, S.H., M.H.



Judul Buku:

Regulasi Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penulis:

Dr. Nurul Listiyani, S.H., M.H.

Rizka Zulfikar, S.Tp. M.M.

Rakhmat Nopliardy, S.H., M.H.

Editor:

Murni

Desain Sampul:

Tim Penerbit

Penata Isi:

ayuanitasarii45@gmail.com

Edisi Pertama, Januari 2023**Jumlah Halaman:**

x + 152 hlm | 15 x 23 cm.

Diterbitkan Oleh:

Damera Press

Jl. Pagujaten Raya No. 9, Pasar Minggu,

Pejaten Timur, Jakarta Selatan

Telp : 081513178398

Email : damerapress@gmail.com

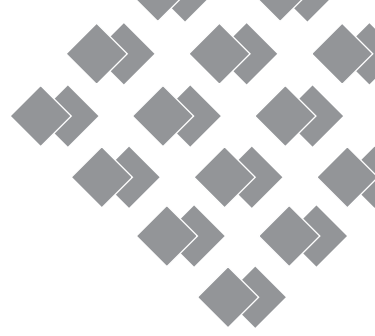
www.damerapress.co.id

ANGGOTA IKAPI**ISBN:**

978-623-92924-1-6

HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG

Dilarang memperbanyak isi buku ini, baik sebagian maupun seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa seizin dari penerbit.



❖ KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, akhirnya penulisan buku berjudul *Regulasi Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup* ini bisa diselesaikan.

Salah satu agenda nasional yang mendesak untuk direalisasikan untuk menjamin kelestarian dan keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya alam, meningkatkan partisipasi masyarakat, transparansi, akuntabilitas publik, dan meningkatkan proses demokratisasi dalam pengelolaan sumber daya alam, menciptakan koordinasi dan keterpaduan antar sektor, serta mendukung terwujudnya *good environmental governance*, dalam pembangunan nasional adalah membentuk peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi prinsip keadilan, demokrasi, dan keberlanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Pada tingkat regional, upaya untuk meminimalisir dampak negatif terhadap lingkungan telah dilakukan oleh pemerintah daerah. Upaya tersebut dituangkan dalam bentuk pembentukan regulasi maupun



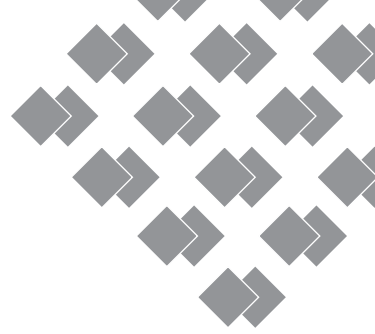
dalam penegakan hukum secara preventif dan represif. Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup merupakan bentuk penegakan hukum preventif yang menjadi upaya utama dalam rangka mencegah kegiatan pertambangan yang tidak berorientasi lingkungan.

Ungkapan rasa terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam proses penulisan buku ini. Dengan kerendahan hati penulis menyadari bahwa buku ini belum dapat dikatakan sebagai hasil kerja yang sempurna. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengundang dan menerima komentar yang kritis, masukan, dan saran dari pembaca yang budiman untuk lebih menyempurnakan isi buku ke depannya.

Banjarmasin, 09 Januari 2023

Tim Penulis





DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 TEORI DAN KONSEP	9
A. Teori Negara Kesejahteraan	9
B. Teori Hermeneutika	13
C. Teori Perundang-Undangan	18
D. Teori Kewenangan	26
E. Konsep Tanggung Jawab Negara	32
F. Konsep Integrasi	35
G. Konsep Perizinan	37
H. Konsep Pengawasan	39
I. Konsep Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	47



J.	Konsep Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan	50
BAB 3	LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS	55
A.	Landasan Filosofis	55
B.	Landasan Sosiologis	56
C.	Landasan Yuridis	57
BAB 4	PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP PERTAMBANGAN BATUBARA	59
A.	Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam UUPPLH dan UU Minerba	59
B.	Kewenangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Peraturan Perundang-Undangan	63
C.	Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Batubara Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah	74
D.	Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Pertambangan Batubara	77
E.	Integrasi Pengaturan Pengawasan dalam Pengelolaan Pertambangan Batubara Berbasis Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Berkelanjutan	97
BAB 5	PENUTUP	123
A.	Revisi Pengaturan Pengawasan yang Beraspek Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	123
B.	Koordinasi Pengawasan	133
C.	Komitmen	136
D.	Kebijakan Daerah yang Terintegrasi Berdasar Azas Keterpaduan	139



E. Menetapkan Parameter Kebijakan Pengawasan Pengelolaan Pertambangan Batubara dalam Konsep Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	143
---	-----

DAFTAR PUSTAKA	145
-----------------------	------------

BIODATA PENULIS	151
------------------------	------------



1

PENDAHULUAN

Negara dalam penguasaan atas SDA memiliki fungsi untuk membuat kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan.¹ Fungsi-fungsi tersebut termanifestasi dalam penjelasan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).
2. Fungsi pengaturan oleh negara (*regelandaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah (*eksekutif*).
3. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme

¹Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, atas permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

pemilikan saham (share holding) atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

4. Fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikannya agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (Lembaran Negara RI Nomor 104 Tahun 1960) tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut:² Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara tersebut dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasar pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, maka menurut konsep UUPA pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti

²Pasal 2 UUPA Nomor 5 tahun 1960.



“dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk menguasai seperti hal tersebut di atas.³ Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan menyelenggarakannya.

Selanjutnya konsep tentang sumber daya alam (SDA) dimaknai dalam Undang-Undang lingkungan hidup. Dimana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya ditulis UUPPLH) (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5059), sumber daya alam adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.⁴ Sumber daya alam hayati merupakan unsur-unsur di alam yang terdiri dari SDA nabati (tumbuhan) dan SDA hewani (satwa), sedangkan SDA nonhayati adalah unsur-unsur di alam yang bermanfaat dan berpengaruh dalam kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Contoh SDA nonhayati adalah tanah, air, udara, sinar matahari dan bahan tambang. Sebagai kesatuan ekosistem, SDA hayati dan nonhayati mempunyai kedudukan dan peranan penting bagi kehidupan makhluk hidup, sehingga perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, serasi, dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.⁵

Kekayaan keanekaragaman hayati dan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara tersebut “melahirkan” tanggung jawab negara untuk melakukan perlindungan dan pengelolaannya. Pasal 2 huruf a UUPPLH menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara. Tanggung jawab negara tersebut dimaknai sebagai berikut:⁶

³Budi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan. Jakarta. 2008. hlm. 234.

⁴Pasal 1 angka (9) UUPPLH.

⁵Ahmad Redi. *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*. Cetakan I. Jakarta. Sinar Grafika. 2014. hlm. 65.

⁶Penjelasan Pasal Demi Pasal, Pasal 2 huruf a UUPPLH.



1. Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
2. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
3. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Dalam pengelolaan lingkungan hidup, upaya utama yang harus dilakukan adalah pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, bukan penanggulangan pencemaran yang telah terjadi, sesuai dengan prinsip yang menyatakan “*an ounce of prevention is worth a pound of cure*”. Dalam hukum lingkungan internasional menyebutkan:

Prevention deals with the question of how harm to human health and the environment can be averted, recognizing that the economic and social costs of avoiding damage and injury are nearly always less than the costs of repair, treatment, or compensation after they happen.⁷

Edith Brown Weiss sebagaimana dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa pencegahan dan mitigasi adalah dua alat yang dipergunakan untuk perlindungan lingkungan hidup. Prinsip pencegahan bertujuan untuk mencegah kerusakan secara spesifik yang timbul, misalnya dari perubahan lingkungan hidup, kerusakan terhadap orang atau lingkungan hidup, ataupun beban yang melebihi kapasitas lingkungan hidup untuk menerimanya.⁸ Tindakan pencegahan adalah

⁷Glen M. Wiser dan Daniel B. Magraw, Jr. *Principle and Approach of Sustainable Development and Chemicals Management for Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM)*. Center for International Environmental Law (CIEL). July 2005. H. 17.

⁸Edith Brown Weiss. *Environmental Change and International Law*. New Challenges and Dimension. Sebagaimana dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti Dalam Makalah berjudul *Analysis UUPLH-1997 (Analysis of EMA-1997)*. Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 9-14 Pebruari 1998.

lebih murah dibandingkan dengan tindakan perbaikan, baik dilihat dari aspek ekonomi maupun sosial.⁹

Pertambangan mineral dan batubara yang merupakan SDA nonhayati, dikelola dengan berasaskan manfaat, keadilan dan keseimbangan, keberpihakan pada kepentingan bangsa, partisipatif, transparansi dan akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Pengawasan merupakan konsekuensi dari diterbitkannya Izin Usaha, setelah penanggung jawab usaha mendapatkan izin lingkungan. Pengawasan pada dasarnya dilakukan sebagai upaya preventif apakah kegiatan pertambangan telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada.

Apabila merujuk kepada pengertian lingkungan hidup sebagaimana dikonsepsikan dalam Pasal 1 angka 1 UUPPLH,¹⁰ maka sumber daya batubara adalah merupakan bagian dari lingkungan hidup tersebut, sehingga dalam pemanfaatannya terdapat aturan-aturan yang tunduk terhadap aturan yang terdapat dalam UUPPLH, salah satunya adalah pengaturan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara.

Meskipun pasal tentang pengawasan telah diatur dalam UUPPLH, akan tetapi definisi tentang pengawasan sendiri tidak dimuat di dalam Ketentuan Umum UUPPLH, maupun pasal lain di dalamnya yang khusus mengatur tentang pengawasan. Definisi tentang Pengawasan lingkungan hidup dimaknai secara terminologi dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup RI Nomor 7 Tahun 2001 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup, yang masih mengacu kepada UU lingkungan hidup sebelum UUPPLH, yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3699), yang tentu mengandung spirit

⁹Siti Sundari rangkuti. *Analysis UUPLH-1997 (Analysis of EMA-199)*7. Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 9-14 Pebruari 1998.

¹⁰Pasal 1 angka 1: "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri".



berbeda dengan UUPPLH. Selain definisi pengawasan yang tidak diatur dalam UUPPLH, permasalahan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup lainnya terletak pada kewenangan. Kewenangan mengeluarkan perizinan yang berkaitan erat terhadap pengawasan mengalami perubahan secara signifikan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengganti UU Nomor 32 tahun 2004. Dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, maka Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan Batubara, termasuk Izin Pertambangan Rakyat.¹¹ Kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh Daerah Kabupaten/Kota ditarik menjadi kewenangan Provinsi. Akan tetapi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap izin usaha sendiri menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dengan ditariknya Inspektur Tambang menjadi Pegawai Pusat. Di bidang lingkungan hidup, pemerintah Kabupaten/Kota tetap memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Izin lingkungan dan secara yuridis juga masih mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap izin lingkungan yang telah dikeluarkan.

Implikasi UU Nomor 23 tahun 2014 terhadap pengelolaan tambang batubara adalah Pengawasan terhadap kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara menjadi urusan Kementerian ESDM melalui Inspektur tambang dan Pejabat Pengawas. Pemerintah Provinsi hanya berwenang melakukan pengelolaan perusahaan, sehingga pengawasan tidak dapat didekonsentrasikan. Selain itu, Inspektur Tambang yang bertugas di lapangan tidak lagi memiliki kelembagaan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Perubahan-perubahan yang berimplikasi besar terhadap pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara ini tentunya memerlukan terobosan-terobosan untuk meminimalisir kesenjangan pengaturan yang terjadi antara UU Nomor 23 Tahun 2014

¹¹UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

dengan UUPPLH dan UU Minerba. Revisi UU Nomor 4 Tahun 2009 beserta peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan pelaksana Nomor 55 Tahun 2010 yang materi muatannya sudah tidak sesuai lagi dengan semangat undang-undang pemerintahan daerah yang baru, terutama pasal-pasal dalam UU Minerba yang mengatur tentang kewenangan mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan dan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Selanjutnya untuk “mewadahi” organisasi Inspektor Tambang di lapangan harus dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) di daerah, atau dalam bentuk Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu (SNVT) pada tiap Provinsi.

Pengawasan lingkungan hidup mengalami permasalahan dalam pengaturan kewenangan kelembagaan. Dalam 1 (satu) kegiatan dan/atau usaha pertambangan batubara yang letaknya di propinsi atau kabupaten/kota, terdapat 2 (dua) kelembagaan dalam lingkup yang berbeda mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Permasalahan selanjutnya adalah perbedaan pejabat pelaksana pengawas lingkungan hidup. Di mana dalam pengelolaan pertambangan batubara sebagai bagian yang tak terpisahkan dari lingkungan hidup, UUPPLH menetapkan bahwa pelaksana dari pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan maupun ketaatan terhadap izin lingkungan adalah pejabat pengawas lingkungan hidup.¹² Akan tetapi secara sektoral, UU Minerba menetapkan bahwa pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan oleh inspektur tambang. Dalam hukum administrasi negara dikenal prinsip, bahwa setiap pejabat yang berwenang mengeluarkan izin, maka memiliki kewajiban untuk mengawasi ketaatan pemegang izin tersebut.

Secara konseptual, hakikatnya konsep pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang melibatkan instansi-instansi sektoral ini dirumuskan secara jelas dan terpadu dalam undang-undang yang

¹²Pasal 71 ayat (3): “dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.



mengaturinya, terutama dalam UUPPLH sebagai “*Umbrella act*” bagi undang-undang sektor lainnya, seperti UU Minerba. Pertambangan batubara sebagai salah satu kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor

4 Tahun 2009 secara horisontal tidak boleh bertentangan dengan UUPPLH sebagai “*umbrella act*”. Menurut Katili, sumber daya alam yang berbeda, kebijakan pengelolaannya secara terpisah namun keaneka ragaman sumber daya alam itu harus dipertimbangkan dalam merumuskan kebijakan yang terpadu dan menyeluruh, termasuk dalam melaksanakan pengawasan yang melibatkan instansi sektor.

Merujuk pada asas keterpaduan yang dimaksud dalam UUPPLH adalah bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”. Dalam konteks pengawasan pertambangan batubara, maka unsur dan komponen yang terkait di dalamnya adalah instansi sektoral, sedangkan produk yang dikeluarkan yaitu perizinan, baik izin lingkungan maupun izin usaha, yang merupakan obyek pengawasan. Komponen lain yang terlibat dalam pengawasan adalah masyarakat dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Sinergitas antara komponen-komponen yang terkait dalam pengawasan tersebut hakikatnya diatur secara yuridis, sehingga tujuan pengawasan sebagai pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dapat tercapai.

2

TEORI DAN KONSEP

A. Teori Negara Kesejahteraan

Salah satu teori yang digunakan untuk menganalisis isu hukum adalah teori negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), yang merupakan perpaduan atau kombinasi dari konsep negara hukum (*rechtstaat*) dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare staat*).

Negara kesejahteraan (*welfare state*) pada intinya merupakan suatu strategi pembangunan dimana negara berperan aktif dalam pengelolaan dan pengorganisasian ekonomi yang mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.¹³ Secara umum, Espin-Andersen¹⁴ memberikan empat pilar utama negara untuk bisa digolongkan menjadi negara kesejahteraan, antara lain: (a) *social citizenship*; (b) *full to democracy*; (c) *modern industrial relation system*; (d) *rights to education*

¹³G. Espin-Anderson. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Oxford University Press. 1990. hlm. 18.

¹⁴*Ibid.* hlm. 7-8.

and the expansion modern mass education system. Melalui kebijakan sosial, keempat pilar ini mungkin saja dipenuhi oleh Negara kesejahteraan sekaligus karena prinsip utama negara kesejahteraan mengenai empat pilar ini merupakan hak sosial warganya yang tidak dapat dialnggar (*unviolable*) dan diberikan atas dasar kewarganegaraan dan bukan strata sosial, kelas atau berdasarkan kerja.¹⁵

Fungsi utama negara kesejahteraan adalah penyediaan kesejahteraan bagi masyarakat. Paham kesejahteraan (*welfare*) pada dasarnya terkait dengan proporsi keadilan bagi semua orang. John Rawls¹⁶ menyatakan bahwa keadilan terkait erat dengan skema distribusi yang ia sebut pada alokasi barang dan jasa (*material goods and services*) dan pengaturan ketimpangan ekonomi sedemikian rupa sehingga menguntungkan semua orang, terutama kelompok yang paling miskin (*the least disadvantaged*). Gagasan ini pada dasarnya terkait dengan peran negara untuk menjamin kesejahteraan bagi warganya, berdasarkan prinsip setiap warga negara berhak mendapatkan jaminan sosial dari negara.¹⁷

Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Alinea Keempat Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tersebut sesungguhnya merupakan landasan ideologi yang kuat bahwa negara Indonesia menganut paham “*welfare state*” (negara kesejahteraan dengan varian baru yaitu *participatory* atau *contributory welfare state* yang merujuk pada konsep “*welfare pluralism*”).¹⁸ Tugas negara dalam hal ini pemerintah adalah harus cermat melihat pesan moral di balik UUD 1945 sehingga setiap produk hukum yang dihasilkan berorientasi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.¹⁹

¹⁵Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES. hlm. 9

¹⁶John Rawls. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press. Terjemahan, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010.

¹⁷Lihat dan bandingkan dengan Budi Wianrno. Op. Cit. hlm. 37.

¹⁸Edi Suharto. *Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan*, dalam <http://www.Policy.hu/suharto.2001>.

¹⁹Rachmad Safa'at. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan*. Malang. Universitas Brawijaya Press (UB Press. 2013. hlm. 96.



Teori negara kesejahteraan sebenarnya merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (klasik) dan negara kesejahteraan. Di dalam negara hukum klasik, fungsi negara sebagai “penjaga malam” (*nachtwakkerstaat*), sedangkan negara hukum modern (negara kesejahteraan), pemerintahan tunduk dan didasarkan pada hukum yang berlaku, dan negara berfungsi atau bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka peran negara adalah dengan sebaik-baiknya mengatur hak-hak warga negara. Menurut Fichte, hak-hak yang harus dilindungi oleh negara adalah: (1) hak untuk hidup, dan (2) hak untuk bekerja. Itulah sebabnya negara berkewajiban untuk melihat: (1) bahwa apa yang dibutuhkan untuk hidup dihasilkan dalam jumlah seimbang dengan jumlah warga negara; dan (2) bahwa tiap orang dapat memenuhi kebutuhannya dengan bekerja.²⁰

Eksistensi negara hukum (*rechtsstaat*) Republik Indonesia sebagaimana tersurat dalam Pembukaan UUD 1945 adalah mengarah kepada kebahagiaan manusia *in casurakyat* Indonesia. Oleh karena itu, menjadi tugas negara dalam hal ini pemerintah, untuk mengimplementasikan amanat alinea kedua dan keempat Pembukaan UUD 1945 dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah. Pemerintah harus cermat melihat pesan moral dibalik UUD 1945.²¹

Secara garis besar, negara kesejahteraan mengacu kepada sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran penting pada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warga negaranya.²² Pengukuhan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai konstitusi negara telah membuka peluang penyelenggaraan negara yang sedapat mungkin memprioritaskan kesejahteraan umum

²⁰W. Friedmann. *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme, Filosofis & Problema Keadilan* (Susunan II). Jakarta. Manajemen PT. Raja Grafindo Persada. 1994. Hal 7.

²¹Satjipto Rahardjo. *Mendudukan Undang-Undang Dasar, Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*. Semarang. 2007. Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

²²Fahri Hamzah. *Negara, Badan Usaha Milik Negara dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta. Yayasan Paham Indonesia. 2007. Hal 31-32.



(baca: masyarakat). Dalam perjalanan UUD 1945 sebelum amandemen, kesejahteraan umum belum menjadi kenyataan, sehingga kemudian penyelenggara negara mengambil langkah strategis dengan melakukan amandemen UUD 1945 dengan tujuan akhir adalah kesejahteraan umum.²³

Amandemen UUD 1945 membawa perubahan mendasar pada berbagai aspek kehidupan, salah satunya adalah perubahan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Politik hukum pengelolaan lingkungan mengalami perubahan mendasar dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sejak perubahan kedua tanggal 18 Agustus 2000 dan keempat (10 Agustus 2002). Perubahan mendasar dimaksud adalah melalui konstitusionalisasi norma hukum lingkungan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu dengan dimasukkannya prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia (selanjutnya ditulis HAM) atas lingkungan hidup. Selanjutnya pasal 34 UUD NRI menegaskan prinsip keberlanjutan dan berwawasan lingkungan dalam penyelenggaraan perekonomian nasional.

Dalam hubungannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, negara berperan besar dalam penguasaannya, di mana peran negara tersebut bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah mengenai penguasaan negara atas SDA dalam konteks perekonomian nasional, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kendati demikian, sesuai dengan sifat UUD sebagai *general principles* atau *general norm*, maka konsepsi politik hukum pengelolaan lingkungan dapat ditarik dari rumusan pasal tersebut, karena secara gramatikal frase “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” memiliki makna bahwa negara sebagai pengelola SDA. Sebagai pengelola, maka negara bertanggung jawab memelihara keberlanjutannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan pula.

²³Rachmad Safa'at. *Op.Cit.* hlm. 101.



B. Teori Hermeneutika

Hermeneutik didefinisikan sebagai ilmu pengetahuan dalam menginterpretasi sesuatu. Lieber menafsirkan hermeneutika secara agak umum. Hermeneutika dipandang sebagai cabang ilmu pengetahuan yang membahas prinsip-prinsip dan aturan interpretasi dan konstruksi.²⁴

Hermeneutika memiliki tugas pokok berupa perumusan serangkaian prinsip dasar atau umum bagi interpretasi dan konstruksi. Untuk mencapai tujuan tersebut, Lieber menyusun sembilan “prinsip-prinsip dasar interpretasi” yang dapat membantu mensistematisasikan dan meluruskan praktik interpretasi dalam kehidupan sehari-hari. Praktik-praktik interpretasi tidak dapat dihindarkan karena kata-kata atau teks seringkali bersifat ambigu, kabur, atau teknis.²⁵

Prinsip *pertama*, bahwa kata-kata “tidak bisa memiliki lebih dari satu makna yang benar”. Prinsip pertama ini jelas menandakan bahwa kata-kata tidak bisa diterima secara harfiah atau apa adanya. Prinsip pertama mengandung pengertian bahwa definisi hanyalah merupakan bantuan tambahan saja karena definisi juga merupakan rangkaian kata-kata yang tersusun yang bisa memiliki kelemahan yang sama. Secermat apapun kita membuat definisi, kita harus mempercayai akal sehat dan keyakinan yang baik.²⁶

Kepercayaan terhadap akal sehat dan keyakinan yang baik ini merupakan prinsip dasar *kedua* dalam interpretasi. Prinsip ini dapat dipandang sebagai sumbangan pemikiran terhadap pergulatan menentang pembacaan teks secara berlebihan atau tertentu, baik berupa teks hukum, politik maupun teks lainnya.

Selanjutnya prinsip *ketiga* menyatakan bahwa kata-kata harus dipahami sebagaimana yang mungkin dimaksudkan oleh penyampainya.

²⁴Francis Lieber. *Legal and Political Hermeneutics: Principles of Interpretation and Construction in Law and Politics*. 3rd ed. (st. Louis: F.H. Thomas, 1880).

²⁵Gregory Leyh. *Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori dan Praktik*. (University California Press;1992). Diterjemahkan oleh M.Khozim. Cet.IV. Bandung. Nusa Media. 2015. hlm.133.

²⁶*Op.Cit.* hlm.19-20.



Perkataan “yang mungkin” bukan merupakan pembatas bagi prinsip itu sendiri, namun merupakan pengakuan akan adanya kesulitan yang melekat dalam upaya untuk menggali dan mempresentasikan “apa yang dikehendaki oleh orang-orang yang menggunakan tanda dimaksud agar dipahami oleh pikiran orang yang melihat atau mendengarnya.”²⁷ Prinsip ketiga ini telah memasuki jantung interpretasi. Makna dapat dipahami hanya dengan mengalihkan kembali maksud (*intention*) yang terkandung. Makna ‘yang benar’ dari sebuah teks harus diinterpretasi bukan melalui motif-motif bawah sadar atau struktur-struktur linguistik tetap, melainkan melalui maksud-maksud penulis, pembicara, atau aktor.²⁸

Lieber menyatakan bahwa interpreter akan selalu memulihkan kembali maksud-maksud yang sesungguhnya yang ada. Akan tetapi keberhasilan yang bisa mereka dapatkan bergantung pada sejauh mana mereka menjalankan keyakinan yang baik dan akal sehat (prinsip dua) dan juga menjaga perkataan ‘sebagaimana pengungkapannya’ (prinsip tiga). Pelaksanaan keyakinan yang baik ini mendahului ‘interpretasi keahlian’ yang hendak dijalankan oleh mereka yang menggunakan keterbukaan literer dan kreativitas bahasa untuk kepentingan peradilan. Lebih dari itu, pemahaman terhadap maksud-maksud yang berada di balik sebuah kata, teks, atau aksi bergantung pada penetapan ‘apa yang mungkin tepat dan sesuai kelaziman’ (seperti tersebut dalam prinsip enam). Penetapan ini pada gilirannya membutuhkan kepekaan dan eksplorasi kontekstual yang besar. Sebagai contoh, makna gramatikal, klasikal, atau yang di luar kelaziman sebuah kata pada umumnya harus dicerna sesuai dengan apa yang lazim dan biasa (dikatakan pada prinsip tiga), kecuali dalam konteks-konteks di mana terdapat bukti bahwa kata-kata seperti itu berkenaan dengan wacana tertentu dan bahwa penulis atau pembicara memang menghendaki kata-kata tersebut untuk diartikan secara tertentu. ‘Bahasa militer’ biasanya memberikan konteks seperti ini; begitu juga sejumlah praktik-praktik bisnis dan ‘seni, ilmu, sekte, atau bidang-bidang tertentu’.²⁹

²⁷*Op.Cit.* hlm. 7.

²⁸*Op.Cit.* hlm. 75.

²⁹*Op.Cit.* hlm. 89.

Lieber mengakui, sebagaimana mestinya bahwa kita seringkali mendapati pertentangan kenyataan ketika terdapat dua atau lebih makna suatu kata atau teori. Jika begitu maka suatu makna yang sebenarnya ditentukan melalui apa yang sejalan dengan ‘objek umum teks tersebut dan yang dinyatakan demikian’. Ini merupakan salah satu kasus paradigmatis (dari prinsip empat) dimana apa yang umum dan unggul tidak pernah boleh dikalahkan oleh apa yang khusus dan bersifat bawahan di dalam teks. Kita juga bisa terdorong untuk melangkah keluar dari teks, namun selalu pada apa yang ‘dekat, sebelum melangkah menuju apa yang kurang dari itu’. Seperti yang dijelaskan oleh Lieber pada prinsip kedelapan, jika pengujian terhadap keseluruhan teks ‘mengarahkan kita menuju hasil yang tidak lebih memuaskan’ dalam interpretasi makna suatu kata atau bagian dari teks, maka ‘kita menguji tulisan-tulisan lainnya, dsb, yang dibuat oleh pengarang atau otoritas yang sama; jika hal itu tidak mencukupi, kita bisa bersandar kepada para penulis yang sezaman dengannya, pernyataan atau hukum yang serupa dengan teks tersebut’ -dan seterusnya.³⁰

Dalam prinsip-prinsip dasar ini, interpretasi memiliki batas-batasnya. Interpretasi memiliki batas-batas khususnya dalam teks-teks, aksi, atau institusi yang terbukti memiliki ‘bagian-bagian yang bertentangan’ di dalamnya atau yang terus mengatur kehidupan kita dalam keadaan yang baru atau berubah. Bukan hanya konstitusi yang cocok dengan deskripsi (terkemudian) ini, namun juga tinjauan yudisial, hak prerogatif presiden, partisipasi lokal, cakupan pemikiran bebas, hakikat pendidikan publik, dan hal-hal selain itu. Di sini terdapat ‘kondisi-kondisi unggul’ (seperti ditunjukkan dalam prinsip dasar interpretasi kesembilan dan terakhir) yang mensyaratkan agar kita bergerak melampaui interpretasi itu sendiri. Di sini kita harus menafsirkan dan ‘melangkah’ (seperti dikatakan Lieber, atau yang kemudian dikatakan oleh Wittgenstein) melewati kata, teks, atau aksi.³¹

Makna leksikal dari suatu kata adalah gambaran yang nyata tentang suatu konsep seperti yang dilambangkan kata tersebut, di mana makna

³⁰*Op.Cit.* hlm. 107.

³¹*Op.Cit.* hlm. 109.



leksikal memberikan kejelasan kata tanpa kehadiran kata tersebut dalam sebuah kalimat. Berbeda dengan kata yang tidak mengandung makna leksikal yang baru memberikan kejelasan apabila berada dalam konteks kalimat atau satuan sintaksis lain. Dalam buku *Linguistik Umum*, Chaer menyatakan bahwa makna leksikal adalah makna yang dimiliki atau ada pada leksem meski tanpa konteks apapun.³²

Berkaitan dengan isu hukum yang diangkat dalam buku ini, yakni mengenai regulasi pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka penulis mencoba mengkritisi lebih mendalam makna obyek pengawasan tersebut, yakni pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara.

UU Minerba sebagai undang-undang yang mengatur pertambangan mineral dan batubara secara sektoral tidak merumuskan secara eksplisit makna dari pengelolaan lingkungan hidup maupun pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Namun apabila merujuk terhadap pengertian pengelolaan yang dikemukakan oleh George R. Terry yang menyebutkan bahwa pengelolaan adalah pemanfaatan sumber daya manusia ataupun sumber daya lainnya yang dapat diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, maka pengelolaan pertambangan batubara dapat dimaknai sebagai “pemanfaatan sumber daya batubara yang diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan untuk mencapai tujuan tertentu.

Makna pengelolaan yang dirumuskan oleh G. Terry tersebut mengandung makna leksikal. Karena makna leksikal dari suatu kata adalah gambaran yang nyata tentang suatu konsep seperti yang dilambangkan kata tersebut, di mana makna leksikal memberikan kejelasan kata tanpa kehadiran kata tersebut dalam sebuah kalimat.

Secara implisit, UU Minerba memberikan makna pengelolaan pertambangan sebagai seluruh tahapan kegiatan dalam pertambangan yang dilaksanakan sejak perencanaan pertambangan, pelaksanaan

³²Abdul Chaer. *Linguistik Umum*. Jakarta. Rineka Cipta. 2007. hlm. 5.

pertambangan, reklamasi hingga pasca tambang. Alur pengelolaan tersebut termanifestasi lewat tahapan kegiatan pertambangan yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.³³

Apabila dicermati, pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang dirumuskan dalam undang-undang lingkungan hidup, memiliki kesamaan makna dengan pendapat yang dikemukakan oleh George R., Terry tentang pengelolaan yang penulis uraikan di atas. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah “upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.”³⁴

Pemaknaan pengelolaan lingkungan hidup mengalami perluasan makna dalam undang-undang lingkungan hidup yang baru. Hal tersebut disebabkan karena kata pengelolaan menjadi satu kesatuan dengan kata perlindungan sehingga menjadi sebuah kalimat: perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merumuskan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah “upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.”³⁵

Dengan kata lain, pengelolaan sebagaimana yang dimaksud dalam UUPPLH maupun UU Minerba adalah rangkaian kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan

³³Pasal 1 angka 1 UU Minerba; Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

³⁴Pasal 1 butir 2 UUPLH.

³⁵Pasal 1 butir 2 UUPPLH.



hukum, merupakan sebuah makna pengelolaan sebagaimana makna leksikal, akan tetapi mengalami perluasan makna dengan menambahkan leksem lingkungan hidup, sehingga menjadi pengelolaan lingkungan hidup, yang kemudian dalam UUPPLH Pasal 1 butir 2 menjadi leksem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang memiliki makna sebagaimana telah penulis uraikan pada paragraf di atas.

C. Teori Perundang-Undangan

A. Hamid S. Attamimi³⁶ menjelaskan bahwa teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan pemahaman dan bersifat kognitif, sedangkan ilmu perundang-undangan (dalam arti sempit) berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif.

Dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, Peter Badura³⁷ berpendapat bahwa, Undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara (Pasal 5 ayat(1) dan pasal 20 UUD 1945 hasil perubahan pertama).

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* berarti sesuai dengan wet atau berdasarkan wet. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* adalah peraturan perundang-undangan.³⁸ Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku di luar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat

³⁶*Ibid.* hlm. 7.

³⁷A. Hamid S. Attamimi dan L.J. Van Apeldoorn. *Pengantar Ilmu Hukum*, Dalam Yuliandri. 2007. *Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik. Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta. Rajawali Pers. hlm. 25-28.

³⁸*Ibid.* hlm. 200.

secara umum.³⁹ Bersifat dan berlaku secara umum dimaksudkan tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subyek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Karena pada kenyatannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, obyek tertentu, daerah dan waktu tertentu, sehingga mengikat secara umum pada saat ini. Konsep perundang-undangan juga dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat I.C. Van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang material (*het materiele wetsbegrip*). Dengan didasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi. Sementara itu, *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.⁴⁰

Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan: “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Dari pengertian ini terdapat beberapa unsur yaitu:

³⁹Bagir Manan.1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill.Jakarta. hlm. 3. pendapat ini hampir sama dengan Djokosoetono yang menyatakan “*wet in materiele zijn*, yaitu undang-undang yang memuat *algemeen bindende voorschriften* (aturan-aturan yang mengikat umum). Bukan dalam pengertian *wet in formele zijn* dimana DPR harus ikut membuatnya.” Djokosutono.1982. *Hukum Tata Negara*, dihimpun Harun Al Rasid. Ghalia Ind. Jakarta. hlm. 47.

⁴⁰A. Hamid S Attamimi.1993. *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 20September 1993.Hal 7-9 lihat juga A. Hamid, S Attamimi. 1982. *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan. Badan Pembinaan Hukum Nasiona. Departemen Kehakiman. Jakarta, hlm. 59-60.,lihat juga A. Hamid S.Attamimi.1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*.Disertasi.Universitas Indonesia. hlm. 197.



1. peraturan tertulis;
2. memuat norma hukum;
3. mengikat secara umum;
4. dibentuk dan ditetapkan lembaga atau pejabat yang berwenang; dan
5. melalui prosedur yang telah ditentukan.

Dalam konteks pembentukan hukum, Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P. Tak tentang “*wet in materiele zijn*”, menggambarkan pengertian perundang-undangan dalam arti material sebagai berikut:⁴¹

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*); dan
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Menurut Jimly Assiddiqie, berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang, maka landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam “konsiderans” suatu undang-undang. Dalam

⁴¹Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Jakarta. hlm. 3. pendapat ini hampir sama dengan Djokosoetono yang menyatakan “*wet in materiele zijn*, yaitu undang-undang yang memuat *algemeen bindende voorschriften* (aturan-aturan yang mengikat umum). Bukan dalam pengertian *wet in formele zijn* dimana DPR harus ikut membuatnya.” Djokosutono. 1982. *Hukum Tata Negara*, dihimpun Harun Al Rasid. Ghalia Ind. Jakarta. hlm. 47.



konsiderans suatu undang-undang harus memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang tersebut, yang terdiri dari: *Pertama*, landasan filosofis, undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (ideal norms) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan. *Kedua*, landasan sosiologis, bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. *Ketiga*, landasan politis, bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. *Keempat*, landasan yuridis, dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans “Meningat”. *Kelima*, landasan adminsitratif, dasar ini bersifat “fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan adminsitratif dimasukkan dimasukkan dalam konsiderans “Memperhatikan” landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.⁴²

Jika kelima landasan tersebut terpenuhi dalam setiap proses dan substansi pembentukan perundang-undangan, kiranya keseluruhan undang-undang yang dihasilkan, menjadi undang-undang yang baik, berkualitas dan berkelanjutan.⁴³

Sementara itu pada pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

⁴²Jimly Asshiddiqie. 2000. *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*. Makalah disampaikan dalam Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia. Jakarta.

⁴³*Ibid.*



1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Selanjutnya dikemukakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik paling sedikit harus memiliki empat landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, serta landasan politik, ekologis, medis, ekonomi dan lain-lain.

1. Landasan filosofis (*filosofische grondslag*)

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat, yaitu cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*sociologische grondslag*).

2. Landasan sosiologis (*sociologische grondslag*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.

3. Landasan yuridis (*rechisgrond*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi dua hal berikut:



- a. Landasan yuridis yang berasfek format berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdh id*) kepada suatu lembaga untuk membentuknya.
 - b. Landasan yuridis yang berasfek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.
4. Landasan politis, ekologis, media, ekonomi, dan lain-lain, menyesuaikan dengan jenis atau obyek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Jika dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen⁴⁴ tentang Teori Jenjang Norma (*Stufentheorie*) yang berpendapat bahwa suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Hal yang perlu diperhatikan dalam *Stufentheorie* adalah bahwa keseluruhan hukum positif itu tersusun dalam sebuah hierarki⁴⁵ logikal.

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dan ditetapkan UUD NRI 1945 sebagai konstitusinya, terbentuk pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Mengacu pada Teori Jenjang Norma (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen, maka akan diperoleh pemahaman mengenai cerminan sistem tersebut dalam sistem norma hukum Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum ini, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem berlapis-lapis dan berjenjang sekaligus berkelompok-kelompok. Suatu norma selalu

⁴⁴Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. Russel & Russel. New York. 1961. hlm. 1124. lihat pula Hans Kelsen. *Hukum dan Logika* (Penerjemah: Arief Sidharta). Alumni. Bandung. 2002 hlm. 37.

⁴⁵Teori Hierarki Norma dipengaruhi oleh Teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis tentang hirarki norma terlebih dahulu yang disebut dengan *Stairwell Structure of Legal Order*. Teori Merkl adalah tentang Tahapan hukum (*die lehre von stufenbau der rechtordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Pembuatan hirarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini merupakan proses konkretisasi dan individualisasi. Lihat Zoran Jelic dalam Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta. 2006. hlm. 109.



berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*)⁴⁶ Republik Indonesia, yaitu Pembukaan UUD NRI 1945. Secara formal, hierarki logikal peraturan perundang-undangan nasional dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang terdiri:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Propinsi;
7. Peraturan daerah Kabupaten/Kota

Jika disandingkan dengan Teori Jenjang Norma (*Stufentheorie*), maka dapat disusun secara hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkaitan dengan lingkungan hidup yang nantinya akan dianalisis secara mendalam terutama pasal yang mengatur tentang pengawasan, untuk memecahkan isu hukum dalam buku ini.

Beranjak pada kerangka berpikir tersebut, maka penulis akan melakukan analisis permasalahan dengan menggunakan kerangka teoritis yang khas ilmu hukum, yaitu pendekatan pada teori perundang-undangan. Teori ini melihat hukum sebagai kaidah yang dijadikan

⁴⁶Pengertian *staatsfundamentalnorm* dalam perspektif Nawiasky dapat dirumuskan ke dalam beberapa indikator, yaitu: (1) *staatsfundamentalnorm* itu merupakan bagian dari tata hukum positif dan ia menempati norma hukum yang tertinggi dalam suatu negara; (2) ia merupakan norma yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar; (3) maksud *norm* dalam *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang bersifat khusus yaitu norma hukum dalam kerangka hirarki peraturan perundang-undangan; (4) ia adalah norma hukum yang berbentuk tertulis; (5) nilai validitas atau keabsahannya sudah jelas, karena ia ditetapkan oleh lembaga yang berwenang. Lihat Jazim Hamidi. *Ibid.* hlm. 108.



obyek ilmu hukum, yang mana setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau*) dan dipuncaknya terdapat *grundnorm* atau kaidah dasar atau kaidah fundamental yang merupakan hasil pemikiran secara formal yuridis dipakai sebagai alat uji terhadap analisis mengenai konsep integrasi pengawasan dalam pengelolaan tambang batubara berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Hakekat dari negara hukum adalah hukum sebagai panglima. Dalam kaitan dengan buku ini artinya setiap tindakan pemerintah, pemerintah daerah dan anggota masyarakat untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya alam haruslah berdasarkan hukum yang berlaku. Dimana peraturan perundang-undangan adalah bagian utama dari hukum tertulis dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan juga merupakan salah satu instrumen kebijakan (*beleids instrument*) yang sangat penting untuk menyelesaikan dan atau mengantisipasi masalah yang timbul atau diprediksi akan timbul di dalam kehidupan masyarakat, bahkan sekarang ini peraturan perundang-undangan dijadikan alat untuk mengarahkan masyarakat ke kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya.⁴⁷

Hukum sebagai alat merupakan suatu peraturan yang dapat menghalangi penguasa untuk bertindak sewenang-wenang. Hukum merupakan batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan hingga hukum tadi merupakan perlindungan bagi ketentraman umum. Tanpa berlakunya hukum di dalam masyarakat, akan timbul kekacauan dan kesewenangan.⁴⁸ Begitu pula dalam pemanfaatan sumber daya alam, Negara dalam konteks hak menguasai negara atas sumber daya alam, yang dilaksanakan oleh pemerintah, mempunyai kewenangan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pelaksanaannya yang tidak bisa dilepaskan dengan

⁴⁷Machmud Azis. 2006. *Aspek Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Konstitusi. Volume 3 Nomor 3. September 2006. Jakarta. Mahkamah Konstitusi. hlm. 120.

⁴⁸A. Mukhtie Fadjjar. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Surabaya. Bayu Media. hlm. 28-29.



grundnorm sebagai norma dasar yang mengaturnya.⁴⁹ Dengan pengaturan Hak Menguasai Negara yang tercantum di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya harus mencerminkan spirit yang sama dalam mengatur pengawasan pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam konteks buku ini, norma hukum yang mengatur pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara, akan dikaji berdasarkan asas pembentukan perundang-undangan dan kesesuaiannya secara vertikal dan horisontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang juga mengatur materi muatan yang sama. Teori perundang-undangan penulis gunakan sebagai pisau analisis untuk mengkaji dan menganalisis objek penulisan. Dengan menyandarkan pada hipotesis bahwa pola peraturan perundang-undangan sebagai cermin kebijakan hukum yang digunakan di negara ini sangat kental dengan pengaruh politik hukum, sehingga dalam tataran praktis sering ditemukan produk hukum yang tidak sesuai dengan nilai atau kehendak seharusnya atau alasan pembentukan norma hukum tidak sinkron dengan tujuan hukum itu sendiri. Sehingga dengan menjadikan teori perundang-undangan sebagai landasan teori dalam penulisan ini, akurasi hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan.

D. Teori Kewenangan

Wewenang atau kewenangan merupakan istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun kedua istilah tersebut memiliki makna yang berbeda. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,⁵⁰ disebutkan bahwa yang dimaksud dengan wewenang adalah: 1) hak dan kekuasaan untuk bertindak; 2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; dan, 3) fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Sedangkan kewenangan dimaknai sebagai: 1) hal berwenang; 2) hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.

⁴⁹Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945.

⁵⁰Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005. hlm. 1272.

Ateng Syafruddin berpendapat bahwa kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya menjangkau suatu “*onderdeef*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheben*).⁵¹

Seiring dengan pendapat tersebut, maka dapat ditarik pemikiran bahwa antara wewenang dan kewenangan memiliki pengertian yang berbeda. Wewenang (*competence*) adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan tersebut. Sedangkan kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan: “*Het begripbevoegheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht.*”⁵² Dari pernyataan tersebut dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.

Hukum lingkungan yang semula dikenal pula sebagai hukum gangguan (*hinderrecht*) pada awalnya bersifat sederhana dan mengandung aspek keperdataan, tetapi dalam perkembangannya bergeser ke arah hukum administrasi negara, sesuai dengan peningkatan peranan pemerintah dalam bentuk campur tangan terhadap berbagai segi kehidupan dalam masyarakat yang semakin kompleks.⁵³ Pergeseran peran negara ini muncul seiring dengan lahirnya negara modern yang mengubah fungsi negara dari penjaga malam menjadi fungsi kesejahteraan (*welfare state*). Perubahan fungsi

⁵¹Ateng Syafruddin. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Jurnal Pro Justicia. Edisi IV. Bandung. 2000. hlm. 22.

⁵²F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek. 1985: *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*. Den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink. P. 26.

⁵³Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Airlangga University Press. Surabaya. 1996. hlm. 5.



ini mengharuskan besarnya campur tangan negara dalam mengurus berbagai kepentingan masyarakat, termasuk dalam bidang lingkungan hidup. dengan demikian, semakin besarnya peran negara dalam melakukan pengelolaan lingkungan menyebabkan semakin luas pula substansi hukum lingkungan administrasi.

Umumnya pakar hukum lingkungan mengakui bahwa sebagian besar substansi hukum lingkungan merupakan bagian terbesar dari hukum administrasi.⁵⁴ Tetapi apa yang dimaksud dengan hukum lingkungan administrasi belum dirumuskan secara jelas. Siti Sundari Rangkuti misalnya menegaskan bahwa hukum lingkungan administrasi muncul apabila keputusan penguasa yang bersifat kebijaksanaan dituangkan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa, seperti izin lingkungan, prosedur Amdal, penetapan kelayakan lingkungan dan sebagainya.⁵⁵

Pendapat lain menyatakan bahwa selain dalam bentuk penetapan, bentuk kebijakan lain dari Hukum lingkungan administrasi adalah keputusan penguasa yang bersifat mengatur (*reguleren*). Hukum lingkungan administrasi baik sebagai bagian dari hukum lingkungan maupun sebagai lapangan hukum administrasi khusus, akan berkaitan dengan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup, kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup, instrumen hukum pengelolaan dan prosedur pengelolaan lingkungan hidup oleh pemerintah. Hal ini selaras dan merupakan implementasi fungsi hukum administrasi sebagaimana dikemukakan P. De Haan, et.al., bahwa hukum administrasi memiliki fungsi normatif, fungsi instrumen, dan fungsi jaminan.⁵⁶ Fungsi normatif berkaitan dengan norma kekuasaan memerintah, fungsi instrumental berkaitan dengan penetapan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan

⁵⁴Lihat Th. G. Drupsteen. *Nederlands Millieurecht in Kort Bestek*. 2e herziene druk. (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink. 1978) hal.7-8. Koesnadi Hardjosoemantri. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 2000). hlm. 38-42.

⁵⁵Siti Sundari Rangkuti. *Hukum lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Universitas Airlangga Press. 2000. hlm. 5.

⁵⁶Phillipus M. Hadjon. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. 10 Oktober 1994. hlm. 5.

kekuasaan memerintah, dan fungsi jaminan bahwa instrumen yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat.⁵⁷

Dengan demikian, hukum lingkungan administrasi juga berkaitan dengan tiga fungsi hukum administrasi tersebut, yang di dalamnya meliputi wewenang, perosedur dan kelembagaan pengelolaan, instrumen yang digunakan dalam pengelolaan, dan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat, termasuk perlindungan hukum lingkungan hidup.⁵⁸

Beberapa ahli berpendapat bahwa wewenang memiliki kaitan erat dengan kekuasaan. Beberapa pemikiran tersebut antara lain: F.A. Stroink “Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi”. Berikutnya Henc van Maarseveen memberikan pemikiran “Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Pendapat berbeda tentang kewenangan dikemukakan oleh Bagir Manan⁵⁹ yang menyatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang dalam hukum berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitannya dengan otonomi daerah berarti hak yang memiliki pengertian kekuasaan mengatur diri sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).

Secara konseptual, istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu obyek tertentu yang ditangani oleh pemerinntah. Cheema dan Rondinelli menyatakan bahwa

⁵⁷*Ibid.* hlm. 6.

⁵⁸Muhammad Akib. *Op.Cit.* hlm. 92.

⁵⁹Lihat Bagir Manan dalam Ridwan H.R., *Hukum Adminsitasi Negara*. UII Press. Yogyakarta. 2002. hlm. 74.



kewenangan lebih tepat diartikan dengan *authority*, sedangkan Hans Antlov menggunakan istilah *Power*.⁶⁰

Kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam Hukum Administrasi Negara. Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan izin-izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri.

Pengaturan tentang kewenangan Pemerintahan Daerah mengalami perubahan dalam peristilahan dalam setiap undang-undang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3839) menggunakan istilah “kewenangan”, sedangkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor) menggunakan istilah” urusan”.

Selanjutnya pengaturan mengenai pemerintahan daerah kembali berubah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 246 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5589) Tentang Pemerintahan Daerah, yang membawa perubahan cukup signifikan terhadap kewenangan pemerintahan. Lahirnya UU ini mengandung makna adanya distribusi kekuasaan (*distribution of power*), di mana Pemerintah Pusat memberikan penugasan kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.⁶¹

⁶⁰Nellis Rondinelli and Cheema. *Desentralisation in Developing Countries*. World Bank. 1984.

⁶¹Pasal 1 angka 11 UU Nomor 23 Tahun 2014



Pada dasarnya, kewenangan pemerintah dalam negara kesatuan adalah milik Pemerintah Pusat, dengan didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada daerah.⁶² Daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur serta mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶³

Urusan pemerintahan menurut UU Nomor 23 tahun 2014 terbagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan *absolut* adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat,⁶⁴ yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah propinsi dan daerah kabupaten. kota⁶⁵, di mana yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Masalah Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi fokus penulisan ini, menjadi Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar⁶⁶ yang menjadi wewenang Pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota. Penulisan disertasi yang berjudul Pengaturan Pengawasan Terhadap pertambangan Batubara Berbasis Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hdup ini, juga akan menganalisis secara mendalam Urusan Pemerintahan Pilihan dalam kaitannya dengan wewenang pemerintah dan/atau pemerintah provinsi dalam menerbitkan izin usaha pertambangan (IUP, IPR, IUPK) yang pada ujungnya melahirkan

⁶²Pasal 6 ayat (4). *Op.Cit.*

⁶³Pasal 1 angka 12. *Op.Cit.*

⁶⁴Pasal 9 ayat (2). *Op. Cit*

⁶⁵Pasal 9 ayat (3). *Op. Cit.*

⁶⁶Pasal 12 ayat (2) huruf e. *Op. Cit.*



kewajiban untuk melaksanakan pengawasan ketaatan pemegang izin usaha pertambangan terhadap izin yang dikeluarkan.

Untuk menganalisis pengaturan hak dan kewajiban pemerintah atau pemerintah daerah dalam pengawasan pengelolaan tambang batubara sebagai konsekuensi dari hak menguasai negara atas sumber daya alam inilah, maka teori kewenangan yang dikemukakan oleh H.D. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt, yang menyebutkan terdapat 3 (tiga) model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandat, penulis gunakan sebagai pisau analisis dengan dasar pemikiran bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup merupakan salah satu instrumen kewenangan pemerintah/pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang yang diperoleh secara atribusi.

E. Konsep Tanggung Jawab Negara

Dalam peraturan perundang-undangan maupun literatur hukum, istilah “tanggung jawab” seringkali disinonimkan dan karena itu sering dipertukarkan dengan istilah “kewajiban”. Kedua istilah tersebut memang sulit dipisahkan satu sama lain, persoalannya adalah apakah istilah “tanggung jawab” itu identik (sama) dengan istilah “kewajiban”?

Selain diidentikkan dan dimaknai “kewajiban”, istilah tanggung jawab kerap juga dikaitkan dengan konsep “responsibilitas”. Seseorang tidak dapat bertanggung jawab kepada orang lain, apabila ia tidak mempunyai responsibilitas (*responsibility*) dapat dipandang dalam tiga cara: (1) *responsibility as legal authority*; (2) *responsibility as a moral obligation*; dan *responsibility as responsiveness to value*.⁶⁷

Dalam literatur hukum berbahasa Inggris, istilah “tanggung jawab” bisa merujuk terhadap istilah “*responsibility*” maupun *liability*”, dalam Black’s Law Dictionary, istilah “*responsibility*” berarti: *The state of being answerable for an obligation, and includes judgement, skill, ability an capacity. The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution*

⁶⁷Paimin Napitupulu. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR: Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*. 2005. Bandung. Alumni. hlm. 112



for any injury it may have caused.⁶⁸ Sedang istilah “liability” merupakan istilah hukum yang luas maknanya, antara lain berarti: (1) *all character of debts and obligations; (semua karakter dari hutang dan kewajiban)*. (2) *an obligation one bound in law or justice to perform; (kewajiban hukum atau keadilan yang ditegakkan)* (3) *any kind of debt or lliability, either absolute or contingent, express or implied; (setiap jenis hutang dan kewajiban, baik yang mutlak atau merupakan satu kesatuan, tertulis maupun tersirat)* condition of being actually or potentially subject to an obligation; (kondisi sebagai subyek yang aktual dan potensial untuk suatu kewajiban) (5) *condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evis, expense, or burden; (kondisi bertanggung jawab terhadap kerugian hukum, biaya atau beban yang mungkin akan dialami atau yang telah pasti)* (6) *condition which create a duty to perform an act immediately or in the future.*⁶⁹ (kondisi yang menghasilkan tugas untuk melakukan sesuatu tindakan segera atau di masa yang akan datang).

Mengacu pada konsep “responsibility” dan liability” seperti yang diuraikan di atas, maka jika dilihat dari cakupan maknanya berarti keduanya memiliki perbedaan. Istilah “responsibility” memiliki makna yang lebih luas, karena tidak hanya berupa kewajiban (*obligation*) untuk merespons (memenuhi) atas apa yang pernah dilakukan terkait dengan keputusan, keahlian, dan kemampuan seseorang. Tetapi juga kewajiban untuk “memulihkan” (*restitution*) atau membayar ganti rugi terhadap kerugian yang disebabkan oleh tindakan yang pernah dilakukan. Hal ini berarti bahwa istilah “responsibility” mencakup tidak hanya kewajiban untuk memenuhi atau memikul tanggung jawab hukum, tetapi juga tanggung jawab moral terkait dengan tindakan, keputusan atau keahlian (profesi) tertentu yang pernah dilakukan. Sedang istilah “liability” berarti suatu keadaan untuk melaksanakan kewajiban hukum tertentu. Dengan demikian, berarti istilah tanggung jawab baik dalam arti “responsibility” maupun “liability” tidak dapat dipisahkan dengan dari makna “kewajiban” (*Obligation*).

⁶⁸Henry Campbell Black. *Balck’s Law Dictionary*. 6th Edition. (St. Paul Minn: West Publishing Co. 1990). hlm. 1312.

⁶⁹*Ibid.* hlm. 914.



Selanjutnya Hans Kelsen mengatakan bahwa “negara sebagai subyek yang bertindak melalui organ-organnya adalah personafikasi dari suatu tata hukum”.⁷⁰ Namun yang menjadi persoalan adalah, bagaimanakah negara dapat tunduk kepada tata hukum yang menciptakan kewajiban (tanggung jawab) terhadap dirinya sendiri ?.

Dalam doktrin tradisional menyebutkan bahwa, “tidak ada kewajiban dan hak negara, kewajiban dan hak selalu merupakan kewajiban dan hak individu”.⁷¹ Doktrin ini mengemukakan bahwa tata hukum tidak dapat membebaskan kewajiban dan memberikan hak kepada negara. Negara tidak dapat menjadi subyek kewajiban atau memiliki hak hukum seperti individu. Akan tetapi dalam doktrin modern, negara dapat mempunyai hak dalam pengertian hukum perdata seperti perseorangan. Hak negara di sini berpasangan dengan suatu kewajiban dari perseorangan.

Pendapat Hans Kelsen bahwa terhadap suatu kewajiban negara tersangkut hak dari perseorangan yang harus dipenuhi oleh negara.⁷² Apabila hak perseorangan dilanggar oleh suatu tindakan melanggar hukum dari organ negara (*Onrechtmatig Overheid Dead*), maka negara dapat dituntut untuk membatalkan tindakan melanggar hukum berupa pengabaian suatu tindakan negara yang diharuskan oleh tata hukum, maka tuntutan untuk menjalankan tindakan hukum yang telah diabaikan dapat diajukan. Dari kedua persoalan tersebut, tuntutan untuk mendapatkan ganti kerugian yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum oleh negara dapat diajukan. Hak perseorangan terhadap negara baik di lapangan hukum perdata maupun hukum publik secara *a contrario* berarti merupakan tanggung jawab negara untuk memenuhinya, salah satunya adalah hak warga negara yang berkaitan erat dengan rencana disertasi ini, yaitu hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan hak subyektif yang diatur secara konstitusional di dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Salah satu tanggung jawab negara sebagai implementasi dari hak menguasai

⁷⁰Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Jakarta: BEE Media Indonesia. 2007. hlm. 243.

⁷¹*Ibid.* hlm. 244.

⁷²*Ibid.* hlm. 247-248.



negara atas sumber daya alam adalah dengan melakukan pengawasan terhadap pengelolaannya.

Dalam konteks “tanggung jawab negara”, maka posisi negara merupakan sebuah entitas yang tidak bisa diindra secara kasat mata, namun pasti keberadaannya. Untuk mengetahui keberadaan negeara dapat dilakukan dengan cara mengidentifikasi ciri-ciri dan unsur-unsur negara.

Terkait dengan tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pasal 2 huruf a UUPPLH mengatur tentang asas tanggung jawab negara, Dalam penjelasan umum UUPPLH angka 2 menyebutkan bahwa lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan.

Asas tanggung jawab negara yang dalam penjelasan pasal tersebut menguraikan sebagai berikut:

1. Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
2. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
3. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

F. Konsep Integrasi

Secara etimologis, integrasi berasal dari kata integrate, yang artinya memberi tempat bagi suatu unsur demi suatu keseluruhan, menyatupadukan, menggabungkan, mempersatukan. Kata bendanya integritas berarti utuh. Dari pengertian tersebut maka dapat dimaknai bahwa integras adalah membuat unsur-unsur menjadi satu kesatuan dan utuh.



Konsep Integrasi dalam penulisan ini merujuk kepada asas keterpaduan yang diatur dalam UUPPLH.⁷³ Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UUPPLH dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah:

Bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.

Dalam UUPPLH, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang.⁷⁴ Dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Sejalan dengan pengertian tersebut, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, yang pada akhirnya juga

⁷³Pasal 2 huruf d UUPPLH.

⁷⁴Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantar dan ketahanan nasional, undang-undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan SDA dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah (Penjelasan Umum butir 3 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).

terhadap ruang lingkup pengawasan lingkungan hidup, yang sampai saat penulisan ini diselesaikan masih diatur secara sektoral.

G. Konsep Perizinan

Pengertian izin menurut Spelt dan Ten Berge, adalah “ suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan”.⁷⁵ Izin menurut Ateng Syafrudin berarti dan bertujuan menghilangkan halangan, atau hal yang dilarang menjadi boleh.⁷⁶ Dengan memberi izin, pemerintah (Pejabat Tata Usaha Negara) memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warga.⁷⁷ Perizinan merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah dengan masyarakat dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat dengan lingkungannya dan upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan.⁷⁸

Perizinan menurut Spelt dan ten Berge adalah izin dalam arti luas, sedangkan izin dalam arti sempit disebut “izin” saja. Izin (dalam arti sempit) selanjutnya dibedakan dengan bentuk-bentuk perizinan lainnya seperti dispensasi, konsesi, rekomendasi, tanda daftar, surat persetujuan, dan pendaftaran.⁷⁹ Sejalan dengan pendapat tersebut, Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan “perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, penentuan kuota, sertifikasi, dan izin melakukan suatu

⁷⁵N. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. Pengantar Hukum Perizinan. Penyunting Phillipus M. Hadjon. Utrecht. 1991. hlm. 3.

⁷⁶Ateng Syafrudin. Pengurusan Perizinan (*Licensing Handling*). Bandung. St. Aloysius,t.t. hlm. 9.

⁷⁷N. M. Spelt dan J. B. J. M. Ten Berge. *Loc. Cit.*

⁷⁸Ateng Syafrudin. *Op. Cit.* hlm. 4.

⁷⁹N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. *Op. Cit.* hlm. 1-2.



usaha”.⁸⁰ Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan A. M. Donner yang mengemukakan perizinan (*vergunningen*) dibedakan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu lisensi, konsesi dan dispensasi.⁸¹

Ateng Syafrudin membedakan pengertian dan tujuan pemberian izin, lisensi, dispensasi dan konsesi sebagai berikut:

1. Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif;
2. Lisensi adalah suatu izin untuk memberikan hak untuk menyelenggarakan perusahaan;
3. Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan. Jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relaxatie legis*);
4. Konsesi merupakan izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar, di mana kepentingan umum terlihat erta sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsensionaris (pemegang konsesi) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontrak atau kombinasi antar lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Contoh: usaha pertambangan.⁸²

Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin bersifat preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.⁸³ Di sisi lain, izin berfungsi represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah

⁸⁰Tatiek Sri Djatmiati. *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*. Disertasi Universitas Airlangga. Surabaya. 2002. hlm. 16.

⁸¹Amrah Muslimin. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung. PT. Alumni. 1985. hlm. 123.

⁸²Ateng Syafrudin. *Op. Cit.* hlm. 9.

⁸³Lihat dalam N.H.T. Siahaan. *Op. Cit.* hlm. 239.

lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan. Artinya suatu usaha yang memperoleh izin atas pengelolaan lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran atau perusakan lingkungan yang timbul dari aktivitas usahanya.

Drupsteen⁸⁴ mengatakan, perizinan merupakan instrumen kebijaksanaan lingkungan yang paling penting. Perizinan bidang lingkungan hidup adalah perizinan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada undang-undang tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. perizinan merupakan upaya pencegahan atau berkarakter sebagai preventif instrumental terhadap tindakan pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Dalam pengelolaan lingkungan hidup, perizinan ditujukan untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. untuk menjamin ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan, maka diperlukan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang mengeluarkan izin lingkungan tersebut.

Dalam kaitannya dengan kegiatan pertambangan batubara, maka izin lingkungan adalah syarat mutlak yang harus dipenuhi penanggung jawab usaha untuk mendapatkan izin usaha, yang dikeluarkan oleh instansi sektor. Sehingga pada saat kegiatan pertambangan telah berlangsung, maka instansi sektor tersebut memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan atas izin usaha pertambangan yang dikeluarkannya.

H. Konsep Pengawasan

Menurut G. Terry, pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud hasil tersebut sesuai dengan rencana. H. Fayol, mengemukakan bahwa pada hakekatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai

⁸⁴Lihat Siti Sundari Rangkuti. Hukum Lingkungan dan *Op. Cit.* hlm. 146.



(menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.⁸⁵

Secara filosofi, pengawasan adalah suatu tindakan menilai atau menguji apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan tersebut dapat diperbaiki. Pelaksanaan pengawasan harus dilakukan sedini mungkin agar diperoleh umpan balik untuk melakukan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan.

Dalam perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakekat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dalam keterkaitannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, maka pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan Izin Usaha Penambangan (IUP) dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.⁸⁶

Pengawasan dipandang dari “kelembagaan” yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi kontrol intern (*intern control*) dan kontrol ekstren (*external control*).⁸⁷ *Kontrol intern*

⁸⁵Ni”matul Huda. Op.Cit. hlm. 34.

⁸⁶Hanif Nurcholis. 2007. Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta. Grasindo. hlm. 33.

⁸⁷Ibid. hlm. 34.



adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol tersebut dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau *built-in control*. Kontrol ektern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPR(D) terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsmen Indonesia.

Dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, maka pengawasan dapat dibedakan atas kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. (1) Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah.⁸⁸ Kontrol ini mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan adanya kekeliruan. Contoh yang dikemukakan adalah sebelum mengeluarkan izin usaha pertambangan, maka sebuah badan usaha atau perseorangan harus terlebih dahulu melengkapi dokumen Amdal dan mengantongi izin lingkungan.⁸⁹ (2) Kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah.⁹⁰ Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan

⁸⁸Paulus Effendi Lotulung. Dalam Irfan Fachruddin. Op.Cit. hlm. 93.

⁸⁹Pasal 22 ayat (1) UUPPLH tentang kewajiban setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup untuk memiliki Amdal. Pasal 36 ayat (1) UUPPLH yang mewajibkan setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal wajib memiliki izin lingkungan.

⁹⁰Loc. Cit.



mengoreksi tindakan yang keliru.⁹¹ Contoh kontrol terhadap ketaatan usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan dan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggar izin lingkungan.

Dipandang dari aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan “*segi hukum*” dan pengawasan “*segi kemanfaatan*”. (1) Pengawasan “*segi hukum*” (*legalitas*), yaitu pengawasan yang bertujuan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Kontrol peradilan (*judicial control*) secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum (*legalitas*), walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu. (2) Pengawasan “*segi kemanfaatan*” (*opportunitas*), adalah pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*).⁹²

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan “*negatif represif*” dan pengawasan “*negatif preventif*”. (1) Pengawasan “*negatif represif*” adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan. Sedangkan pengawasan “*negatif preventif*” dan pengawasan positif, adalah badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah.⁹³ Dilihat dari cara pengawasan, pengawasan dibedakan atas “*pengawasan unilateral*” (*unilateral control*) dan “*pengawasan refleksif*” (*reflexive control*). (1) Pengawasan unilateral adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas;⁹⁴ (2) Pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dengan yang diawasi.⁹⁵

⁹¹Pasal 72 UUPPLH berisi: “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya waib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Pasal 76 ayat (1) UUPPLH berbunyi: “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menrepakan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.

⁹²Paulus Effendi Lotulung. 1982. *Control Juridictionnel De L'Administration en Indonesie*. These University do Paris I. Panthoen-Sorbonne. hlm. 30 dan 31.

⁹³Bagir Manan. 1994. Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Pusataka Sinar Harapan. Jakarta. hlm. 107.

⁹⁴Op.Cit. hlm. 107.

⁹⁵Ibid.



Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁹⁶ Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan bandul pengikat kesatuan agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (unitary): *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its action within bounds.*⁹⁷

Adapun dalam penulisan ini, penulis memfokuskan pada pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah terhadap pengelolaan lingkungan hidup sebagai konsekuensi atas izin lingkungan dan izin usaha pertambangan yang dikeluarkan. Upaya utama yang harus dilakukan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan, dimana dalam pasal 1 angka (2) UUPPLH menyatakan bahwa salah satu upaya pencegahan adalah dengan melakukan pengawasan yang sistematis dan terpadu. Dalam pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara, pengawasan dilakukan sejak tahap perencanaan usaha dan atau kegiatan, yaitu diawali dengan persyaratan kelengkapan dokumen wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai syarat untuk mendapatkan izin lingkungan. Ketaatan pelaku usaha dan atau kegiatan pertambangan batubara terhadap izin lingkungan yang dimiliki menjadi obyek pengawasan selanjutnya pada saat kegiatan pertambangan telah berjalan yang wajib dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup. Instansi sektor yang secara normatif juga wajib melaksanakan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup atas kegiatan usaha pertambangan adalah Dinas ESDM, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh inspektur tambang.

⁹⁶Ni'matul Huda. 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta. UII Press. hlm. 6.

⁹⁷Ni'matul Huda. *Ibid.* hlm. 33.



Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired result.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.*

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana sebuah kebijakan telah dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Dengan konsep peraturan pengawasan yang terintegrasi, maka tujuan yang ingin dicapai dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, yaitu mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan akan lebih mudah tercapai secara efektif dan efisien.

Dalam Modul Sistem Pengendalian Manajemen yang digunakan dalam diklat sertifikat Jabatan Fungsional Auditor⁹⁸, diterangkan bahwa istilah pengawasan terbentuk dari kata “awas”. Dalam kedudukannya sebagai kata kerja, pengawasan bermakna “mengamat-amati dan menjaga baik-baik”. Dalam makna leksikon atau harfiah, pengawasan adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan proses penilaian, penjagaan, serta pengarahan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh agar obyek yang diawasi berjalan menurut semestinya.

Pengertian pengawasan yang demikian itu dapat diasosiasikan dengan berbagai istilah lain, seperti *inspeksi*, *supervisi* dan *pengendalian*.

⁹⁸Pusdiklat. 1998. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Jakarta. hlm. 10-14.



Apabila dibandingkan dengan inspeksi, pengawasan memiliki pengertian yang lebih luas. Lazimnya inspeksi merupakan kegiatan fisik yang dilakukan dalam jarak yang dekat untuk mengamati secara umum suatu keadaan, proses, atau keberadaan obyek tertentu. Sedangkan pengawasan dalam bentuk fisik dapat dilakukan secara mendalam, yang diamati seperti halnya dalam kegiatan inspeksi. Pengawasan dapat dilaksanakan melalui pengamatan secara tidak langsung dan tidak harus selalu dilakukan dari jarak dekat. Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa inspeksi hanyalah satu dari wujud pengawasan. Inspeksi dilakukan dalam rangka pengawasan, tetapi pengawasan fisik tidak selamanya berwujud kegiatan inspeksi.

Konsep pengawasan secara leksikon tersebut apabila dijabarkan terdiri atas unsur-unsur:

1. Adanya sebuah proses
2. Dilakukan dengan sungguh-sungguh
3. Terdapat obyek yang diawasi
4. Untuk mencapai tujuan tertentu

Apabila dikaitkan dengan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam perspektif UUPPLH dan UU Minerba, maka unsur-unsur dalam konsep pengawasan secara leksikon telah termanifestasi secara utuh. Dalam pasal 1 angka (2) UUPPLH menyatakan bahwa salah satu upaya pencegahan adalah dengan melakukan pengawasan yang sistematis dan terpadu. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.

Proses pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dimulai sejak terbitnya izin lingkungan, karena berdasarkan prinsip dalam hukum administrasi negara, bahwa terbitnya izin melahirkan kewajiban si penerbit izin untuk melakukan pengawasan. Ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan



menjadi obyek pengawasan pertama dalam pengelolaan lingkungan hidup. Yakni diawali dengan persyaratan kelengkapan dokumen wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai syarat untuk mendapatkan izin lingkungan. Selanjutnya apabila izin lingkungan telah diterbitkan, maka obyek pengawasan selanjutnya adalah ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana sebuah kebijakan telah dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Sedangkan dari perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakekat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam keterkaitannya dengan pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara, maka pengawasan dilaksanakan untuk mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup serta menjaga kelestarian dan keberlanjutan sumber daya batubara bagi generasi sekarang dan generasi mendatang.



I. Konsep Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup dalam perspektif teoritis dipandang sebagai bagian mutlak dari kehidupan manusia, tidak terlepas dari kehidupan manusia itu sendiri.⁹⁹ Michael Allaby mengemukakan bahwa lingkungan hidup sebagai *the physical, chemical and biotic condition surrounding and organism*¹⁰⁰ (lingkungan fisik, kimia, kondisi masyarakat sekelilingnya, dan organisme hidup).

Sedangkan dalam kamus hukum, pengertian dari lingkungan hidup adalah sebagai *the totality of physical, economic, cultural, aesthetic and social circumstances and factors which surround and effect the desirability and value at property and which also effect the quality of people lives*¹⁰¹ (keseluruhan lingkungan fisik, ekonomi, budaya, kesenian, dan lingkungan sosial serta beberapa faktor di sekelilingnya yang mempengaruhi nilai kepemilikan dan kualitas kehidupan masyarakat).

Lingkungan hidup menurut Emil Salim adalah sebagai benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempati, dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia.¹⁰²

Secara normatif, UUPPLH tahun 2009 memberikan pengertian bahwa Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.¹⁰³

Lingkungan hidup merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam nonhayati, lingkungan buatan dan

⁹⁹N.H.T. Siahaan, Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan. Erlangga. hlm. 2.

¹⁰⁰*Dictionary of The Environment*. London. The Mac Millan Press. 1979. hlm. 60.

¹⁰¹Hendri Champbell. *Black Law Dictionary*. USA. St. Paul. Minn. West Publishing Co. 1991. hlm. 369.

¹⁰²Lihat dalam Syamsuharya Bethan. *Op. Cit.* hlm. 105.

¹⁰³Pasal 1 angka 1 UUPPLH.



lingkungan sosial, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia dan makhluk hidup lain.

Lingkungan hidup Indonesia sebagai suatu ekosistem terdiri dari berbagai subsistem yang meliputi aspek sosial, budaya, ekonomi dan fisik, dengan corak ragam yang berbeda antara sub sistem yang satu dengan yang lain, dan dengan daya dukung lingkungan yang berlainan. Lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidaklah mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administratif. Sifat dan hakikat lingkungan hidup menyeluruh dan saling terhubung sesuai dengan asas lingkungan hidup itu sendiri, *“everything is connected to everything else,”* begitu pula dengan gerakannya, *everything must go somewhere”*.

Konsep perlindungan lingkungan hidup yang dimaksudkan dalam penulisan ini adalah upaya perlindungan secara langsung dan tidak langsung baik dari ancaman pengaruh alamiah maupun non alamiah. Ancaman pengaruh alamiah adalah ancaman terhadap lingkungan hidup yang tanpa campur tangan tindakan manusia atau murni akibat alam, seperti bencana alam. Sementara ancaman pengaruh non alamiah adalah ancaman terhadap lingkungan hidup sebagai akibat dari campur tangan manusia seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan dan sebagainya.

Konsep ini diawali dengan konstruksi berpikir bahwa perlindungan terhadap lingkungan hidup harus melihat keseimbangan terhadap keragaman hayati. Prinsip perlindungan terhadap keragaman hayati (*Biodiversity Conservation*) merupakan prasyarat dari berhasil tidaknya pelaksanaan prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity principle*). Perlindungan keragaman hayati juga terkait dengan masalah pencegahan, sebab mencegah kepunahan jenis dari keragaman hayati diperlukanantisipasi berupa pencegahan dini.¹⁰⁴

Istilah “pengelolaan”, menurut kamus Bahasa Indonesia, berasal dari kata “kelola”, dan selanjutnya dalam kata kerja mengelola artinya

¹⁰⁴Syamsuharya Bethan. 2008. *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Aktivitas Industri Nasional*. Alumni. Bandung. hlm. 99.

menyelenggarakan, mengendalikan (pemerintah dan sebagainya); mengurus, menjalankan (perusahaan, proyek, dan sebagainya). Pengelolaan adalah proses, cara, dan perbuatan mengelola; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Konsep pengelolaan dikembangkan oleh Emil Salim yang menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah segala upaya setiap manusia untuk menikmati dan/atau memanfaatkan lingkungan hidup, dimana manusia juga mempunyai kewajiban untuk memelihara, mencegah, dan menanggulangi sesuatu akibat dan penggunaan hak atas lingkungan hidupnya. Oleh karenanya setiap pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus pula dilakukan secara sadar dan terencana. Hubungan keserasian antara arah pembangunan kelestarian lingkungan hidup perlu diusahakan dengan memperhatikan kebutuhan manusia, seperti lapangan kerja, pangan, sandang dan pemukiman, kesehatan dan pendidikan. Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, maka pengelolaan lingkungan hidup dapat dikonseptualkan sebagai usaha sadar untuk memelihara atau memperbaiki mutu lingkungan agar kebutuhan dasar kita dapat terpenuhi dengan sebaik-baiknya.¹⁰⁵

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya manusia untuk berinteraksi dengan lingkungan guna mempertahankan kehidupan mencapai kesejahteraan dan kelestarian lingkungan. Menurut ketentuan umum pasal 1 angka 2 UUPPLH, perlindungan dan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan selama ini cenderung hanya pada pemanfaatan lingkungan sebagai obyek pembangunan,

¹⁰⁵Otto Soemarwono. 1994. Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan. Djambatan. Bandung. hlm. 76.



sehingga pada UUPPLH kemudian ditambahkan kata “perlindungan” yang diharapkan dapat memberikan keseimbangan dalam rangka upaya untuk mempertahankan fungsi lingkungan hidup sebagai ekosistem. Pengelolaan lingkungan hidup berarti manajemen terhadap lingkungan hidup atau lingkungan dapat dikelola dengan melakukan pendekatan manajemen. Pendekatan manajemen lingkungan mengutamakan kemampuan manusia di dalam mengelola lingkungan”.¹⁰⁶

Ramah lingkungan menurut Otto Soemarwoto, haruslah juga bersifat mendukung pembangunan ekonomi. Dengan kata lain, perkataan, sikap, dan kelakuan pro lingkungan tidak boleh anti pembangunan.¹⁰⁷ Makna yang terkandung dalam kalimat tersebut adalah bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus seimbang antara kepentingan peningkatan ekonomi dengan kepentingan melestarikan lingkungan.

J. Konsep Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan

Salah satu asas yang mendasari pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH adalah asas kelestarian dan keberlanjutan.¹⁰⁸ Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UUPPLH disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kelestarian dan keberlanjutan” adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Gerakan pembangunan nasional pada tataran teoritis dan praktis, telah menempatkan lingkungan hidup sebagai salah satu dimensi persoalan essential dalam pola pembangunan berkelanjutan.

¹⁰⁶Supriadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengantar*. Sinar Grafika. Jakarta. 2008. hlm. 32.

¹⁰⁷Otto Soemarwoto. *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2001. hlm. 92.

¹⁰⁸Pasal 2 huruf b UUPPLH.



Karakteristiknya, menurut Emil Salim, unsur lingkungan melarut dalam pembangunan, demikian pula sebaliknya. Konsep pembangunan berkelanjutan dijelaskan oleh Emil Salim sebagai berikut:¹⁰⁹

Bahwa dalam pembangunan timbul kebutuhan untuk memelihara keutuhan fungsi sumber alam dan menopang pembangunan jangka panjang. Untuk ini sumber alam perlu dilihat dalam ruang lingkup tatanan lingkungan atau ekosistem. Dalam tatanan lingkungan ini fungsi sumber alam terpelihara utuh, dan pada gilirannya dapat menunjang proses pembangunan secara berkelanjutan sehingga diperlukan pengembangan pola pembangunan berwawasan lingkungan.

Sifat ganda dari fungsi pembangunan adalah pada satu sisi berfungsi untuk memperbaiki taraf hidup rakyat, namun di sisi lain pembangunan juga dapat mengakibatkan kemerosotan kualitas lingkungan. Pemikiran mengenai pembangunan berkelanjutan berintikan pada kesepakatan dua prinsip utama pembangunan, yaitu prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup dan prinsip kesejahteraan rakyat.¹¹⁰

Kebijakan tersebut pertama kali dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup (Lembaran Negara RI Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3215) dengan istilah “pembangunan berwawasan lingkungan”.¹¹¹ Dalam UUPH digunakan istilah “pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup”. Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek Lingkungan Hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan,

¹⁰⁹Emil Salim. *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES. 1991. hlm. 9.

¹¹⁰Lihat Ida Nurlinda. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*. Op.Cit. hal. 191.

¹¹¹Pasal 1 angka 13 UULH.



kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.¹¹²

Dalam kaitannya dengan sumber daya alam, maka pembangunan merupakan upaya sadar dan terencana dalam mengelola SDA untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup masyarakat, dengan tetap menjaga keutuhan lingkungan agar tetap lestari. Ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung resiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Karena itu, penggunaan SDA harus memperhatikan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dengan kelestarian fungsi lingkungan hidup. terganggunya kelestarian fungsi lingkungan hidup mengakibatkan pembangunan menjadi tidak terlanjutkan.

Pengelolaan SDA yang berkelanjutan merupakan pengelolaan SDA yang dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan manusia atau penduduk saat ini tanpa mengurangi potensinya untuk memenuhi kebutuhan manusia di masa mendatang. Dalam posisinya sebagai bagian dari lingkungan hidup, maka sumber daya alam dapat didefinisikan sebagai “semua benda, daya, keadaan, fungsi alam dan makhluk hidup, yang merupakan hasil proses alamiah, baik hayati maupun nonhayati, terbarukan maupun tidak terbarukan”.¹¹³

Berdasarkan konsep tersebut, sumber daya alam dapat dibedakan atas sumber daya alam hayati dan nonhayati, sumber daya alam terbarukan dan tidak terbarukan. Batubara sebagai salah satu hasil tambang merupakan SDA non hayati yang tak terbarukan.¹¹⁴ Sumber daya alam memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia. Oleh karena itu, manusia berkewajiban untuk mempertahankan ketersediaan

¹¹²Pasal 1 angka 3 UUPPLH.

¹¹³Menurut naskah akademis RUU PSDA (versi 19 Nov 2002) serta Agraria yang didefinisikan sebagai seluruh bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Menurut UU No. 5 tahun 1960.

¹¹⁴Konsiderans Menimbang huruf a UU Minerba.

sumber daya alam secara terus menerus melalui suatu pengelolaan yang tepat dan terpadu.

Pengaturan pemanfaatan kekayaan alam didasarkan pada pasal 33 ayat (3) UUD NKRI 1945, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹¹⁵ Amanat pasal 33 ayat (3) UUD NKRI mengandung asas yang mendasar, yakni asas maksimal yang tercermin dari kata sebesar-besarnya, sejalan dengan maksud penggunaannya yang dibatasi oleh asas kekekalan yang tercermin dari kata rakyat, yang mengandung makna meliputi seluruh generasi Bangsa Indonesia yang keberadaan dan hubungannya dengan sumber kekayaan alam adalah abadi.

Sumber daya alam tidak hanya dikuasai semata, namun ia juga harus diusahakan. Sumber daya alam bukan hanya menjadi barang mati atau hanya menjadi harta karun yang tidak diolah. Ia harus dimanfaatkan agar potensinya dapat memberikan kemanfaatan bagi rakyat. Pengusahaan sumber daya alam awalnya dimaknai sebagai pengusahaan yang berdampak secara ekonomis, yaitu pendekatan atas pengusahaan sumber daya alam hanya pendekatan ekonomi semata. Namun perkembangan kebijakan dewasa ini menempatkan pengusahaan sumber daya alam tidak hanya sebatas pendekatan ekonomi, namun pendekatan nonekonomi pun menjadi prinsip yang melekat dalam pengusahaan sumber daya alam.

Konsepsi pengusahaan tidak hanya berorientasi pada pendekatan ekonomi yang secara tegas dinyatakan dalam hukum internasional. *United Nation* melalui *World Commission on Environment and Development* (WCED) yang merumuskan bahwa:

¹¹⁵Notonegoro, menyatakan: “istilah yang perlu kita perhatikan di dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI adalah istilah ‘dikuasai’ dengan tidak lebih dahulu mempunyai purbasangka tentang penafsiran daripada istilah-istilah ini, maka dari kenyataan terdapat dua macam istilah yaitu, ‘dikuasai’ dan ‘dipergunakan’. Dalam pasal ini kiranya ditarik kesimpulan, bahwa harus diperbedakan antar dikuasai dan dipergunakan, dalam arti bahwa, dipergunakan itu sebagai tujuan dari dikuasai, meskipun kata kata penghubungnya itu ‘dan’ hingga nampaknya itu sebagai dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Lihat Notonegoro: *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*”. Pancoran Tujuh. Jakarta.



*“sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations”.*¹¹⁶

Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek Lingkungan Hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.¹¹⁷

Pengusahaan sumber daya alam bukan hanya demi kepentingan komoditas ekonomi untuk mencapai penerimaan negara semata, namun aspek sosial dan lingkungan hidup juga menjadi aspek yang tidak dapat dipisahkan dalam pengusahaan sumber daya alam. Hal tersebut secara tegas dijelaskan dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UU Minerba, bahwa asas keberlanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.¹¹⁸

¹¹⁶United Nations, *UN Documents Gthering a body of global agreements, Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. Our Common Future: Report of The World Commission on Environment and Development.*

¹¹⁷Pasal 1 angka 3 UUPPLH.

¹¹⁸Pasal 2 huruf d UU Minerba.



3

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Peraturan Daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya Perda dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Perda dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam Perda hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut oleh masyarakat.

Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan:

1. Pemenuhan kewajiban Pemerintah Daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, yang salah satunya melalui pembentukan sistem pemerintahan yang mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib non pelayanan dasar yaitu bidang lingkungan hidup, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7) UUD 1945. Pasal 18 menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu mempunyai pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan Otonomi dan Tugas pembantuan.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan perlindungan terhadap masyarakat. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat.

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai.



Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam Perda harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam Perda benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam Perda kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk adalah untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur, sehingga perlu dibentuk Perda. Beberapa persoalan hukum itu antara lain peraturan yang sudah ketinggalan zaman, peraturan yang inkonsistensi, disharmonisasi dan disorientasi, atau tumpang tindih, lemahnya daya berlaku peraturan, peraturan telah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul Raperda dan hukum positif. Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.





4

PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP PERTAMBANGAN BATUBARA

A. Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam UUPPLH dan UU Minerba

Istilah “pengelolaan”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, berasal dari kata dasar “kelola”, dan selanjutnya dalam kata kerja mengelola, yang artinya: mengendalikan, menyelenggarakan (pemerintah dan sebagainya): menjalankan, mengurus (perusahaan, proyek, dan sebagainya).¹¹⁹

Apabila dilihat dari pengertian di atas, maka kegiatan yang meliputi pengelolaan dapat dikelompokkan menjadi:¹²⁰

1. Proses, cara, perbuatan mengelola;
2. Proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain;

¹¹⁹N.H.T. Siahaan. *Op.Cit.* hlm. 85.

¹²⁰*Ibid.*

3. Proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi;
4. Proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Pengertian tersebut selaras dengan pengertian pengelolaan yang dikemukakan oleh George R. Terry yang menyebutkan bahwa pengelolaan adalah pemanfaatan sumber daya manusia ataupun sumber daya lainnya yang dapat diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Berkaitan dengan tema sentral dalam buku ini, yakni mengenai pengaturan pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka penulis mencoba mengkritisi lebih mendalam obyek pengawasan tersebut, yakni pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara.

UU Minerba sebagai undang-undang yang mengatur pertambangan mineral dan batubara secara sektoral tidak merumuskan secara eksplisit makna dari pengelolaan lingkungan hidup maupun pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Namun apabila merujuk terhadap pengertian pengelolaan yang dikemukakan oleh George R. Terry yang menyebutkan bahwa pengelolaan adalah pemanfaatan sumber daya manusia ataupun sumber daya lainnya yang dapat diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, maka pengelolaan pertambangan batubara dapat dimaknai sebagai “pemanfaatan sumber daya batubara yang diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan untuk mencapai tujuan tertentu.

Secara implisit, UU Minerba memberikan makna pengelolaan pertambangan sebagai seluruh tahapan kegiatan dalam pertambangan yang dilaksanakan sejak perencanaan pertambangan, pelaksanaan pertambangan, reklamasi hingga pasca tambang. Alur pengelolaan tersebut termanifestasi lewat tahapan kegiatan pertambangan yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi,

penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.¹²¹

Salim HS¹²² memberikan rumusan bahwa pengelolaan mineral dan batubara merupakan upaya untuk mengurus, mengendalikan, dan merumuskan kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Mengurus diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya mineral dan batubara. Mengendalikan diimplementasikan pada upaya melaksanakan tindakan pencegahan dalam bentuk perizinan. Sedangkan merumuskan kebijakan diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat dan menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batubara.¹²³

Seperti penulis tuliskan di atas, bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara tidak memberikan rumusan makna yang jelas tentang pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi salah satu obyek pengawasan. Akan tetapi apabila dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 144 UU Minerba, di mana dalam pasal 28 ayat (1) huruf a secara tersirat menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dimaknai sebagai instrumen dalam upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (UKL-UPL) serta izin lingkungan.¹²⁴

¹²¹Pasal 1 angka 1 UU Minerba; Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penulisan, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

¹²²Salim HS. H. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Sinar Grafika. Jakarta 2012. hlm. 55.

¹²³*Ibid.* hlm. 61-62.

¹²⁴Pasal 28 ayat (1) PP Nomor 55 Tahun 2010, huruf a: "Pengaawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf h meliputi: a. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui; .



Undang-Undang Lingkungan Hidup memberikan makna pengelolaan lingkungan hidup yang berbeda dengan Undang-Undang Mineral dan Batubara. Apabila dicermati, pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang dirumuskan dalam undang-undang lingkungan hidup, memiliki kesamaan makna dengan pendapat yang dikemukakan oleh George R., Terry tentang pengelolaan yang penulis uraikan di atas. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah “upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.”¹²⁵

Pemaknaan pengelolaan lingkungan hidup mengalami perluasan makna dalam undang-undang lingkungan hidup yang baru. Hal tersebut disebabkan karena kata pengelolaan menjadi satu kesatuan dengan kata perlindungan sehingga menjadi sebuah kalimat: perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merumuskan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah “upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.”¹²⁶

Dengan kata lain, rangkaian kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum tersebut merupakan sebuah bentuk pengelolaan terhadap lingkungan hidup yang menjadi satu kesatuan untuk mencapai tujuan dari pengelolaan tersebut, yakni:

1. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
2. Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;

¹²⁵Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

¹²⁶Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

3. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
4. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
6. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
7. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
8. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
9. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
10. Mengantisipasi isu lingkungan global.

Mencermati uraian makna (perlindungan) dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UUPPLH yang penulis paparkan di atas, maka dapat ditarik sebuah kerangka pemikiran bahwa pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksud dalam UUPPLH memiliki makna yang sangat luas dibanding pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi obyek pengawasan sebagaimana dimaksud dalam UU Minerba. Pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksud dalam pasal 141 ayat (1) huruf h UU Minerba adalah berkaitan dengan dokumen pengelolaan lingkungan dan izin lingkungan. Sedangkan dalam UUPPLH, pengelolaan lingkungan hidup mencakup makna yang lebih luas dan komprehensif, sebagaimana telah penulis paparkan di atas.

B. Kewenangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Peraturan Perundang-Undangan

Wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup secara konstitusional mengacu kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) berbunyi:



“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan tersebut menegaskan adanya “hak menguasai negara” atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui hak menguasai tersebut, negara diberi wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam agar dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wewenang ini dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah atau sebagian diserahkan kepada daerah, tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut.¹²⁷ Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, wewenang tersebut pada umumnya ada pada pemerintah pusat. Sebaliknya dalam sistem Desentralistik, wewenang tersebut sebagian besar diberikan kepada pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Dalam menyelenggarakan wewenang hak menguasai negara tersebut, melalui Pasal 33 ayat (4) ditegaskan bahwa setiap kegiatan perekonomian harus diselenggarakan berdasar dengan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam kaitannya dengan Teori Wewenang dan Teori hukum kesejahteraan, maka peran negara dalam pengelolaan sumber daya alam terkait dengan kewenangan yang diperoleh negara untuk mengolah sumber daya alam. Sistem hukum di Indonesia memberikan hak kepada negara berupa hak menguasai yang bersifat luas untuk mengelola bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak menguasai negara yang terkait dengan fungsi negara dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi penting ketika hal tersebut dikaitkan dengan kesejahteraan masyarakat.¹²⁸

Pengelolaan dalam hubungannya dengan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kekuasaan atau kewenangan, yakni siapa yang

¹²⁷Muhammad Akib. Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Media Hukum UMY*, Vol. 19 No. 2. Desember 2012 hlm. 1.

¹²⁸Ronny Adrie. *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan*. Disertasi. Universitas Hasanuddin. hlm. 98.

diberi tanggung jawab mengelola lingkungan tersebut. Dalam konsep hukum lingkungan, Siahaan,¹²⁹ mengungkapkan bahwa salah satu aspek hukum lingkungan adalah adanya suatu institusi yang memiliki kekuasaan (*power*) untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber-sumber daya alam dan lingkungan. Dari segi yuridis, kekuasaan (*power*) berhubungan dengan wewenang, wewenang bersumber dari kekuasaan, dan suatu kewenangan tidak mungkin ada jika tidak turun dari kekuasaan negara, di mana kekuasaan itu sendiri adalah negara (*state*). Sumber kekuasaan di dalam pola hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah negara.

Menurut Siahaan, dalam penjabarannya istilah kekuasaan yang kemudian menerbitkan kewenangan, menggunakan berbagai pola tindak manajemen seperti perencanaan (*planning*), pengawasan (*controlling*), pengorganisasian/kelembagaan, pengaturan, pengelolaan dan sebagainya.¹³⁰

Antara kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab negara dalam sistem pemerintahan modern, menurut Aminuddin Limar,¹³¹ setiap kekuasaan negara selalu diikuti dengan tanggung jawab dan kewajiban. dalam sistem pembentukan kekuasaan negara berlaku prinsip, bahwa setiap kekuasaan, dalam hal ini kekuasaan negara, wajib dipertanggungjawabkan. Karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus terlebih dahulu dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab secara inklusif sudah diterima pada saat menerima kekuasaan tersebut. Beban tanggung jawab ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan.¹³²

Pelaksanaan kekuasaan pemerintah yang diimplementasikan lewat wewenang pemerintah diatur dalam undang-undang. Pada tahun 2014, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sudah tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya undang-undang pengganti yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang

¹²⁹N.H.T. Siahaan. *Hukum Lingkungan. Pancuran Alam*. Jakarta. 2008. hlm. 76.

¹³⁰*Ibid.*

¹³¹Aminuddin Limar. *Hak Menguasai Negara Privatisasi BUMN*. Kencana Prenada Media Grup. Jakarta. 2012. hlm. 27.

¹³²Ronny Adie. *Op.Cit.* hlm. 137.



Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Perubahan mendasar terjadi pada pengklasifikasian urusan pemerintahan, UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi menjadi 3 (tiga) urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.¹³³ Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.¹³⁴ Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.¹³⁵ Sedangkan urusan pemerintahan umum menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹³⁶

Masing-masing urusan pemerintahan tersebut meliputi bidang-bidang yang menjadi kewenangan pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Urusan pemerintah absolut meliputi:¹³⁷

1. politik luar negeri;
2. pertahanan
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional;
6. agama

Urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan dan

¹³³Pasal 9, UU Nomor 23 Tahun 2014.

¹³⁴Pasal 9 ayat (2), *Ibid.*

¹³⁵Pasal 9 ayat (3). *Ibid.*

¹³⁶Pasal 9 ayat (5). *Ibid.*

¹³⁷Pasal 10 ayat (1). *Ibid.*

urusan pemerintahan pilihan.¹³⁸ Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.¹³⁹ Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:¹⁴⁰

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
5. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
dan
6. sosial.
7. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
8. tenaga kerja;
9. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
10. pangan;
11. pertanahan;
12. lingkungan hidup;
13. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
14. pemberdayaan masyarakat dan desa;
15. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
16. perhubungan;
17. komunikasi;

¹³⁸Pasal 11 ayat (1). *Ibid.*

¹³⁹Pasal 11 ayat (2). *Ibid.*

¹⁴⁰Pasal 12 ayat (1). *Ibid.*



18. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
19. penanaman modal;
20. kepemudaan dan olah raga;
21. statistik;
22. persandian;
23. kebudayaan;
24. perpustakaan; dan
25. kearsipan.

Selanjutnya Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan bahwa urusan pemerintahan pilihan meliputi:¹⁴¹

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi dan sumber daya mineral;
6. Perdagangan;
7. Perindustrian; dan
8. transmigrasi

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.¹⁴² Penggunaan kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan

¹⁴¹Pasal 12 ayat (3). *Ibid.*

¹⁴²Pasal 13 ayat (1). *Ibid.*

keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan. Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat adalah:¹⁴³

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah propinsi atau lintas negara;
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah propinsi atau lintas negara;
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah propinsi atau lintas negara;
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
5. Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah provinsi adalah:¹⁴⁴

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah propinsi.

Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;

¹⁴³Pasal 13 ayat (2). *Ibid.*

¹⁴⁴Pasal 13 ayat (3). *Ibid.*



2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan adalah sebagai berikut:¹⁴⁵

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
2. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
3. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat.
4. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini, pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau kota juga memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup dan juga di bidang energi dan sumber daya mineral. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya merupakan kewenangan yang diperoleh melalui atribusi.

¹⁴⁵Pasal 14. *Ibid.*

Kewenangan atribusi ini merupakan pengaturan berkelanjutan dari Ketentuan UUD NRI 1945, di mana secara eksplisit pada pasal 18 ditentukan bahwa:

- (1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan asas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Secara khusus, kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam UUPPLH. Materi bidang lingkungan sangat luas mencakup segi-segi ruang angkasa, puncak gunung sampai ke perut bumi dan dasar laut, meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati dan sumber daya buatan. Materi yang sangat luas tersebut tidak mungkin diatur secara lengkap dalam satu undang-undang, tetapi memerlukan seperangkat peraturan perundang-undangan dengan arah



dan ciri yang serupa. Karena itu, sifat Undang-undang lingkungan hidup mengatur ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Lingkungan hidup yang merupakan *umbrella act* harus memuat asas dan prinsip-prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga menjadi kerangka acuan bagi penyusunan peraturan perundang-undangan sektor lingkungan lainnya, salah satunya sektor pertambangan batubara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam perkembangannya dianggap belum berperan secara maksimal dalam menangani permasalahan lingkungan hidup. Setidaknya, ada empat alasan UUPPLH harus diganti dengan undang-undang lingkungan hidup yang baru, yakni; *pertama*, UUD NRI 1945 setelah perubahan secara tegas menyatakan bahwa perkembangan ekonomi nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. *Kedua*, kebijakan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah termasuk di bidang pengelolaan lingkungan hidup. *Ketiga*, pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup. *Keempat*, UUPPLH memiliki celah-celah kewenangan penegakan hukum administrasi yang dimiliki Kementerian Lingkungan Hidup dan kewenangan penyidikan PPNS sehingga perlu penguatan dengan mengundangkan sebuah undang-undang baru.¹⁴⁶

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka kemudian pada tanggal 3 Oktober 2009 diundangkan undang-undang lingkungan hidup yang baru, yakni UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 2 UUPPLH Tahun 2009 mengatur tentang tanggung jawab negara dalam hal Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas keserasian dan keseimbangan, asas keterpaduan, asas manfaat, asas

¹⁴⁶*Op.Cit.* hal. 51-52.

kehati-hatian, asas keadilan, asas ekorogion, asas keanekaragaman hayati, asas pencemar membayar, asas partisipatif, asas kearifan lokal, asas tata pemerintahan yang baik, dan asas otonomi daerah.

Pengelolaan lingkungan hidup dideskripsikan berdasarkan asas-asas tersebut adalah sebagai berikut: *Asas tanggung jawab Negara*, bahwa negara dan pemerintah menjamin pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Negara juga menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu, negara juga harus mencegah dilakukannya pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Asas kelestarian dan keberlanjutan, bahwa setiap orang atau individu di muka bumi ini memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pengelolaan dan pelestarian serta daya dukung ekosistem dengan memperbaiki kualitas lingkungan hidup. *Asas keserasian dan keseimbangan*, bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem. *Asas keterpaduan*, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait. *Asas manfaat*, bahwa segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.

Asas kehati-hatian, bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan terhadap pengelolaan lingkungan hidup. *Asas keadilan*, bahwa perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun



lintas gender. *Asas ekoregion*, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat dan kearifan lokal.

Asas keanekaragaman hayati, bahwa perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati tersebut yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani yang bersama-sama dengan unsur non hayati lain di sekitarnya secara keseluruhan membentuk suatu ekosistem.

Asas pencemar membayar, bahwa setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.

Asas partisipatif, bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung. *Asas kearifan lokal*, bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.

Asas tata kelola pemerintahan yang baik, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan oleh pemerintah harus dijiwai oleh prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan. *Asas otonomi daerah*, bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Batubara Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, maka negara merupakan pemegang hak penguasaan atas sumber daya alam (*Authority*

right), namun selanjutnya untuk melaksanakan penyelenggaraan penguasaan tersebut (*mining right*) diserahkan kepada pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Turunan terakhirnya adalah hak pengusahaan (*economic right*) yang diselenggarakan oleh pelaku usaha.¹⁴⁷

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah ditaur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Penulis merasa perlu untuk mengkaji terlebih dahulu pengaturan kewenangan pengelolaan tambang batubara menurut UU Nomor 32 Tahun 2009 tersebut untuk melihat perbedaan pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan tersebut.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) adalah terkait pembentukan Peraturan Daerah tentang APBD, Pajak dan retribusi daerah dan tata ruang daerah, yang harus mendapat persetujuan dari Provinsi.

Dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam, UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa terdapat hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah serta hubungan antar pemerintah daerah, yang mana hubungan tersebut meliputi:¹⁴⁸

1. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian.
2. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, dan
3. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Untuk urusan pertambangan, pengaturannya tidak jauh berbeda dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, UU Nomor

¹⁴⁷Tri Hayati. *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah Rezim Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009*. Jakarta. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2015. hlm. 93.

¹⁴⁸Pasal 17 UU Nomor 32 Tahun 2004.



22 Tahun 1999. Urusan pertambangan tidak termasuk urusan wajib¹⁴⁹ bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota, melainkan menjadi urusan pilihan.¹⁵⁰

Dengan perkataan lain, urusan pertambangan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi urusan konkuren yang masuk dalam urusan pilihan, yang pengelolaannya diberikan oleh negara kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota secara bersama sesuai dengan kewenangan masing-masing berdasarkan asas desentralisasi.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah selanjutnya, yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), menempatkan urusan pemerintahan konkuren¹⁵¹ dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.¹⁵² urusan pertambangan menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan. Ada 8 (delapan) urusan yang termasuk dalam urusan pemerintahan pilihan tersebut, yakni: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Dari 8 (delapan) urusan pemerintahan pilihan tersebut, khusus untuk 3 (tiga) jenis urusan pemerintahan pilihan, penyelenggaraannya hanya diserahkan kepada pemerintah pusat dan daerah provinsi. Ketiga urusan pemerintahan pilihan tersebut adalah:¹⁵³

¹⁴⁹Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain: a) perlindungan hak konstitusional, b) perlindungan kepentingan nasional kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI, c) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. (Penjelasan Pasal 11 UU Nomor 32 Tahun 2004).

¹⁵⁰Urusan pilihan meliputi urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. (Pasal 14 ayat (2)).

¹⁵¹Urusan yang dibagi anatar Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota.

¹⁵²Pasal 13 UU Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁵³Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014.

- 1 Kelautan;
2. Kehutanan; namun yang berkaitan dengan pengelolaan Taman Hutan Raya Kabupaten/Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota;
3. Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), namun yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi, mejadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan untuk urusan yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung Panas Bumi dalam daerah Kabupaten/Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota.

Terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap pola penyelenggaraan pengelolaan energi dan sumber daya mineral di Indonesia, termasuk pengelolaan sumber daya batubara. Perubahan drastis ini adalah ditandai dengan ditariknya kembali kewenangan daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan energi dan sumber daya mineral. Kewenangan dalam pengelolaan sumber daya energi dan mineral diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

D. Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Pertambangan Batubara

Pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya manusia untuk berinteraksi dengan lingkungan guna mempertahankan kehidupan dan mencapai kesejahteraannya. Wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup secara konstitusional mengacu kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) berbunyi:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan tersebut menegaskan adanya “hak menguasai negara” atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui hak menguasai tersebut, negara diberi wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam agar



dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Wewenang ini dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah atau sebagian diserahkan kepada daerah, tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut.¹⁵⁴ Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, wewenang tersebut pada umumnya ada pada pemerintah pusat. Sebaliknya dalam sistem Desentralistik, wewenang tersebut sebagian besar diberikan kepada pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Dalam menyelenggarakan wewenang hak menguasai negara tersebut, melalui Pasal 33 ayat (4) ditegaskan bahwa setiap kegiatan perekonomian harus diselenggarakan berdasar dengan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam kaitannya dengan Teori Wewenang dan Teori hukum kesejahteraan, maka peran negara dalam pengelolaan sumber daya alam terkait dengan kewenangan yang diperoleh negara untuk mengolah sumber daya alam. Sistem hukum di Indonesia memberikan hak kepada negara berupa hak menguasai yang bersifat luas untuk mengelola bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak menguasai negara yang terkait dengan fungsi negara dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi penting ketika hal tersebut dikaitkan dengan kesejahteraan masyarakat.¹⁵⁵

Pengelolaan dalam hubungannya dengan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kekuasaan atau kewenangan, yakni siapa yang diberi tanggung jawab mengelola lingkungan tersebut. Dalam konsep hukum lingkungan, Siahaan,¹⁵⁶ mengungkapkan bahwa salah satu aspek hukum lingkungan adalah adanya suatu institusi yang memiliki kekuasaan (*power*) untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber-sumber daya alam dan lingkungan. Dari segi yuridis, kekuasaan (*power*) berhubungan dengan wewenang. wewenang bersumber dari kekuasaan, dan suatu kewenangan tidak mungkin ada jika tidak turun dari kekuasaan negara, di mana kekuasaan itu sendiri adalah negara (*state*).

¹⁵⁴Muhammad Akib. Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Media Hukum UMY*, Vol. 19 No. 2. Desember 2012 hlm. 1.

¹⁵⁵*Ibid.* hlm. 6.

¹⁵⁶N.H.T. Siahaan. *Hukum Lingkungan. Pancuran Alam*. Jakarta. 2008. hlm. 76.

Sumber kekuasaan di dalam pola hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah negara.

Menurut Siahaan, dalam penjabarannya istilah kekuasaan yang kemudian menerbitkan kewenangan, menggunakan berbagai pola tindak manajemen seperti perencanaan (planning), pengawasan (controlling), pengorganisasian/kelembagaan, pengaturan, pengelolaan dan sebagainya.¹⁵⁷

Antara kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab negara dalam sistem pemerintahan modern, menurut Aminuddin Limar,¹⁵⁸ setiap kekuasaan negara selalu diikuti dengan tanggung jawab dan kewajiban. dalam sistem pembentukan kekuasaan negara berlaku prinsip, bahwa setiap kekuasaan, dalam hal ini kekuasaan negara, wajib dipertanggungjawabkan. Karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus terlebih dahulu dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab secara inklusif sudah diterima pada saat menerima kekuasaan tersebut. Beban tanggung jawab ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan.¹⁵⁹

Pasal 2 UUPPLH Tahun 2009 mengatur tentang tanggung jawab negara dalam hal Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yakni, Asas tanggung jawab Negara bermakna bahwa negara dan pemerintah menjamin pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Negara juga menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu, negara juga harus mencegah dilakukannya pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Dalam pemanfaatan sumber daya alam, negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin agar pemanfaatan sumber daya alam harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan

¹⁵⁷*Ibid.*

¹⁵⁸Aminuddin Limar. *Hak Menguasai Negara Privatisasi BUMN*. Kencana Prenada Media Grup. Jakarta. 2012. hlm. 27.

¹⁵⁹Ronny Adrie. *Op.Cit.* hal 184.



mutu hidup rakyat, tidak hanya bagi generasi sekarang tapi juga untuk generasi akan datang.

Pemanfaatan sumber daya alam ini berkaitan erat dengan konsep kekuasaan negara terhadap sumber daya alam, yang diatur secara konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal tersebut memberikan penegasan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberi kekuasaan dan kewenangan untuk menguasai bumi, sir serta kekayaan alam.

Terdapat dua hal pokok yang perlu dipahami berkaitan dengan pasal 33 ayat (3) UUD NRI tersebut, yakni pertama, mengenai hak menguasai negara, dan kedua adalah bagaimana hak menguasai negara tersebut dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Bagir Manan, Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan dasar konstitusional hak penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, “Hak penguasaan Negara “berdasar konstitusi tersebut “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kedua aspek kaidah tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, keduanya merupakan satu kesatuan yang sistemik. Hak penguasaan negara merupakan instrumen (karena bersifat instrumenal), sedangkan kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” merupakan tujuan.¹⁶⁰ Antara kata menguasai dan kata untuk kemakmuran rakyat mempunyai suatu korelasi yang erat dan hendak menegaskan bahwa ketika negara menguasai bumi, air serta kekayaan alam yang yang terkandung di dalamnya maka implementasi hak tersebut harus dimaknai untuk kemakmuran rakyat dan bukan hanya untuk kemakmuran negara atau badan usaha.¹⁶¹

¹⁶⁰Abrar Saleng. *Hukum Pertambangan*. UII Press. Yogyakarta. 2004. hlm. 22.

¹⁶¹*Ibid.* hlm. 21.



Menurut Siahaan,¹⁶² kata dikuasai pada intinya memiliki makna mengatur (*regulating, making policy*), mengelola (*managing*), mengendalikan (*controlling*), atau mengembangkan (*developing*). Kekuasaan negara tersebut berkaitan erat dengan fungsi negara, sebagaimana dikemukakan oleh Friedman tentang 4 (empat) fungsi negara dalam bidang ekonomi, yakni:¹⁶³

1. fungsi negara sebagai provider (penjamin). Fungsi ini berkenaan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan serta bentuk-bentuk jaminan sosial.
2. fungsi negara sebagai regulator (pengatur). Kekuasaan negara untuk mengatur merupakan wujud dari fungsi sebagai regulator yang memiliki berbagai bentuk, seperti peraturan perundang-undangan, namun bisa juga dalam bentuk yang bersifat peraturan kebijaksanaan. Secara sektoral misalnya pengaturan tentang pengawasan lingkungan, pengaturan reklamasi, dan lain-lain.
3. fungsi negara sebagai entrepreneur (melakukan usaha ekonomi). dalam kedudukan ini, negara menjalankan sektor tertentu dalam bidang ekonomi melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (*state owned corporation*).
4. fungsi negara sebagai umpire (wasit, pengawas). Dalam kedudukan ini, negara dituntut untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor-sektor tertentu dalam bidang ekonomi, diantaranya mengenai perusahaan negara.

Secara teoritis, fungsi negara dilaksanakan dalam rangka melaksanakan tujuan negara, di mana tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan sebenarnya telah memberikan jaminan terhadap hak menguasai negara yang akan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kata sebesar-besarnya merujuk pada penekanan prioritas bahwa pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam

¹⁶²N.H.T. Siahaan. Op.Cit.

¹⁶³*Ibid.* hlm. 49



harus lebih memprioritaskan porsi atau persentasi terbesar untuk kemakmuran rakyat, bukan untuk kepentingan lainnya. Sedangkan pemahaman kemakmuran rakyat secara sederhana dapat dimaknai bahwa pelaksanaan hak tersebut harus memberikan jaminan tidak boleh merugikan, membawa ketidakadilan, membawa kemiskinan dan penderitaan bagi masyarakat.¹⁶⁴

Apabila dikaitkan dengan konsep tanggung jawab negara yang dimuat dalam UUPPLH, maka kesejahteraan rakyat tidak dibatasi pada pemahaman rakyat pada masa kini, tetapi makna rakyat dipahami secara luas sebagai generasi yang akan datang. Dengan pemahaman tersebut, maka pemanfaatan sumber daya alam yang tidak memperhatikan aspek berkelanjutan dengan sendirinya tidak sesuai dengan konsep kekuasaan negara sebagaimana yang dimaksud dalam UUPPLH.

Indonesia sebagai negara berkembang yang kaya akan sumber daya alam melaksanakan pembangunan sebagai upaya sadar untuk mengembangkan semua potensi yang ada demi kesejahteraan masyarakat. Pembangunan bagai dua sisi mata uang, di satu sisi berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun di sisi lain pembangunan yang mengabaikan aspek lingkungan hidup justru akan memberikan dampak negatif terhadap masyarakat.

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI telah memberikan arah bagaimana seharusnya menempatkan konsep pengelolaan perekonomian nasional dalam hubungannya dengan pembangunan dan lingkungan hidup. Pasal 33 ayat (4) menyatakan bahwa salah satu prinsip dalam pelaksanaan perekonomian nasional adalah prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Mandat konstitusi ini dengan sendirinya telah menempatkan aspek lingkungan hidup sebagai salah satu syarat yang harus dipertimbangkan dalam pengelolaan perekonomian nasional. Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁶⁵ semua kebijakan-kebijakan ekonomi yang dikembangkan haruslah mengacu dan/atau tidak boleh

¹⁶⁴Ronny Adrie Maramis. *Disertasi: Tanggung jawab Pemulihan Lingkungan dalam Kegiatan Investasi Pertambangan*. Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. 2013. hlm. 214.

¹⁶⁵Jimly Asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. 2009. hlm. 176.

bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam UUD NRI. Apabila bertentangan, maka kebijakan tersebut dapat dibatalkan melalui proses pengadilan.

Salah satu bentuk pemanfaatan sumber daya alam untuk kepentingan pembangunan adalah melalui usaha pertambangan batubara. Dalam Konsideran UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, dijelaskan bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak. Hal tersebut menjadi landasan bagi pengelolaannya yang harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional, dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.¹⁶⁶

Selanjutnya dinyatakan bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan.¹⁶⁷

Dari Konsideran UU Minerba menunjukkan bahwa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara harus dilakukan dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional, untuk menopang perekonomian nasional dengan sasaran untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui proses pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Konsep pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang diatur dalam UU minerba tersebut selaras dengan dengan konsep yang dianut dalam UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009, yang merumuskan bahwa kekuasaan negara atas pengelolaan sumber daya alam harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan

¹⁶⁶Konsideran Menimbang Huruf a UU Nomor 4 Tahun 2009.

¹⁶⁷Konsideran Menimbang Huruf b UU Nomor 4 Tahun 2009.



aspek berkelanjutan dalam UU Minerba terkait dengan pentingnya pembangunan ekonomi nasional maupun daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang harus diimplementasikan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, yang mana dalam UUPPLH dijelaskan bahwa tujuan pembangunan berkelanjutan adalah agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.¹⁶⁸

Pengawasan (*toezichthouden*) sebagai salah satu bentuk kewenangan yang dimiliki oleh negara dalam pemanfaatan sumber daya alam, merupakan salah satu instrumen pengelolaan lingkungan hidup yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah/pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UUPPLH.

Pengawasan pengelolaan usaha pertambangan batubara tidak terlepas dari keterlibatan instansi sektoral, dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya ditulis UU Minerba). Berdasarkan Pasal 140 UU Minerba, dinyatakan bahwa Menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya.¹⁶⁹ Selanjutnya dinyatakan lagi bahwa Menteri dapat melimpahkan kepada gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan di bidang usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.¹⁷⁰ Pengawasan ini dilakukan oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan oleh pemegang Izin Usaha pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).¹⁷¹

Peraturan Pelaksana Pengawasan Pengelolaan pertambangan batubara selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2010 (Lembaran Negara Republik

¹⁶⁸Penjelasan Umum angka 1 UUPPLH 2009.

¹⁶⁹Pasal 140 ayat (1) UU Minerba.

¹⁷⁰Pasal 140 ayat (2) UU Minerba.

¹⁷¹Pasal 140 ayat (3) UU Minerba.

Indonesia Tahun 2010 Nomor 85, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 5142) tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam Pasal 14 dinyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya meliputi pengawasan terhadap:¹⁷²

1. Penetapan WPR;
2. Penetapan dan pemberian WIUP mineral bukan logam dan batuan;
3. Pemberian WIUP mineral logam dan batubara;
4. Penerbitan IPR;
5. Penerbitan IUP; dan
6. Penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh pemegang IPR dan IUP.

Lebih lanjut khusus terkait dengan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010, dikeluarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Menteri ini mengatur ruang lingkup dari pengawasan adalah:

1. Penetapan WPR;
2. Penetapan dan pemberian WIUP mineral bukan logam dan WIUP batuan;
3. Pemberian WIUP mineral logam dan WIUP batubara;
4. Penerbitan IPR;
5. Penerbitan IUP;

¹⁷²Pasal 14 Peraturan pemerintah Nomor 55 Tahun 2010.



6. Penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh pemegang IPR dan IUP.

Pelaksanaan pengawasan tersebut dilakukan oleh Dirjen, di mana sebelum melaksanakan pengawasan, harus berkoordinasi terlebih dahulu dengan Kementerian Dalam Negeri dan/atau instansi terkait lainnya.

Selanjutnya dalam hal pelaku usaha dan/atau kegiatan telah mendapatkan izin usaha pertambangan (IUP, IPR, IUPK), maka Menteri, Gubernur, atau bupati/walikota melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK yang meliputi pengawasan terhadap:¹⁷³

1. Teknis pertambangan;
2. Pemasaran;
3. Keuangan;
4. Pengelolaan data mineral dan batubara;
5. Konservasi sumber daya mineral dan batubara;
6. Keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan;
7. Keselamatan operasi pertambangan;
8. Pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang;
9. Pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa serta rancang bangun dalam negeri;
10. Pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan;
11. Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
12. Penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan;
13. Kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum;

¹⁷³Pasal 16 UU Minerba.

14. Pelaksanaan kegiatan sesuai dengan IUP, IPR, atau IUPK; dan
15. Jumlah, jenis, dan mutu hasil usaha pertambangan.

Menurut pasal 141 ayat (2) UU Minerba, pengawasan dapat dilakukan oleh inspektur tambang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, di mana dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 02 Tahun 2013 Pasal 9 ayat (2) dinyatakan bahwa inspektur tambang adalah pejabat fungsional yang diangkat oleh gubernur dan bupati/walikota. Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang dilakukan oleh pemegang IUP dan IPR, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Teknis pertambangan, antara lain:
 - a. Pelaksanaan teknis eksplorasi;
 - b. Perhitungan sumber daya dan cadangan;
 - c. Perencanaan dan pelaksanaan konstruksi termasuk pengujian alat pertambabngan (commissioning);
 - d. Perencanaan dan pelaksanaan penambangan;
 - e. Perencanaan dan pelaksanaan pengolahan dan pemurnian;
 - f. Perencanaan dan pelaksanaan pengangkutan dan penjualan.
2. Konservasi sumber daya mineral dan batubara, antara lain:
 - a. *Recovery* penambangan dan pengolahan;
 - b. Pengelolaan dan/atau pemanfaatan cadangan marginal;
 - c. Pengelolaan dan/atau pemanfaatan batubara kualitas rendah dan mineral kadar rendah;
 - d. Pengelolaan dan/atau pemanfaatan mineral ikutan;
 - e. Pendataan sumber daya serta cadangan mineral dan batubara yang tidak tertambang; dan
 - f. Pendataan dan pengelolaan sisa hasil pengolahan dan pemurnian.



3. Keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, antara lain:
 - a. Keselamatan kerja;
 - b. Kesehatan kerja;
 - c. Lingkungan kerja;
 - d. Sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja.
4. Keselamatan operasi pertambangan, antara lain:
 - a. Sistem dan pelaksanaan pemeliharaan/perawatan sarana, prasarana, instalasi, dan peralatan pertambangan;
 - b. Pengamanan instalasi;
 - c. Kelayakan sarana, prasarana, instalasi, dan peralatan pertambangan;
 - d. Kompetensi tenaga teknik; dan
 - e. Evaluasi laporan hasil kajian teknis pertambangan.
5. Pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang, antara lain:
 - a. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui;
 - b. Penataan, pemulihan, dan perbaikan lahan sesuai dengan peruntukannya;
 - c. Penetapan dan pencairan jaminan reklamasi;
 - d. Pengelolaan pascatambang; dan
 - e. Pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan mineral dan batubara.



Pasal 28 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yang merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 144 UU Minerba, merincikan ruang lingkup pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, yang di dalam pasal yang sama juga mengatur tentang pengawasan reklamasi dan pasca tambang, yakni:

1. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui;
2. Penataan, pemulihan, dan perbaikan lahan sesuai dengan 3. peruntukannya;
3. Penetapan dan pencairan jaminan reklamasi;
4. Pengelolaan pascatambang;
5. Penetapan dan pencairan jaminan pascatambang; dan
6. Pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang ini dilakukan oleh inspektur tambang dan berkoordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup dan di bidang reklamasi.¹⁷⁴

Bersandar pada ketentuan pasal 28 ayat (2) tersebut di atas, maka secara terminologis pengawasan pengelolaan lingkungan hidup pada usaha pertambangan tidak dilaksanakan oleh inspektur tambang secara mandiri, tetapi harus terjalin koordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup.

Pengawasan merupakan instrumen utama dalam hukum administrasi yang merupakan bagian dari upaya penegakan hukum secara preventif. Penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk mewujudkan kepatuhan hukum masyarakat. Pengawasan ditujukan

¹⁷⁴Pasal 28 ayat (2) PP Nomor 55 Tahun 2010.



untuk mencegah terjadinya pelanggaran sekaligus secara dini mencegah terjadinya pelanggaran agar terhindar dari akibat yang lebih buruk.

Menurut G. Terry, pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud hasil tersebut sesuai dengan rencana. H. Fayol, mengemukakan bahwa pada hakekatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dalam konteks penulisan ini pengawasan pengelolaan lingkungan hidup adalah dalam rangka menilai apakah usaha/kegiatan pengelolaan tambang batubara telah sesuai dengan izin yang telah dikeluarkan oleh pemerintah/pemerintah daerah. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.¹⁷⁵

Tipe pengawasan berkaitan erat dengan tujuan pelaksanaan pengawasan tersebut. Terdapat 2 (dua) tipe pengawasan terhadap suatu kegiatan dan/atau usaha, yakni pengawasan yang bersifat rutin dan pengawasan mendadak atau sering dikenal dengan istilah “sidak”. Pengawasan rutin dilakukan secara kontinyu dengan interval waktu tertentu atau berkala, sedangkan pengawasan yang bersifat mendadak (*incognito*) dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu. Pengawasan yang bersifat rutin dilakukan pada kondisi kegiatan dan/atau usaha yang sudah stabil, sedangkan sidak dilakukan pada kegiatan dan/atau usaha yang sedang mengalami permasalahan lingkungan hidup. sidak dapat dilakukan setiap saat, tergantung kebutuhan, tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pihak penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.¹⁷⁶

Dalam hal pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang dikoordinasikan oleh inspektur tambang dengan pejabat pengawas lingkungan hidup, menurut Ridwan, salah satu motif dilakukannya pengawasan adalah koordinasi. Koordinasi seharusnya sudah dimulai

¹⁷⁵Ni”matul Huda. Op.Cit. hlm. 34.

¹⁷⁶Soedjono D. Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri. Alumni. Bandung. 1979. hlm. 44.



pada tahap perencanaan sehingga dalam pelaksanaannya diharapkan dapat mendukung terwujudnya pelaksanaan penegakan hukum administrasi.¹⁷⁷

Konstruksi pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara yang diatur dalam Pasal 28 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 141 UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, dilaksanakan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan yang dimilikinya.

Keterkaitan instansi sektoral dalam pengelolaan pertambangan batubara (sebelum berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dapat dilihat pada tabel berikut:

	KEGIATAN	INSTANSI SEKTORAL
1	Penilaian dokumen Amdal dan Izin Lingkungan	Badan Lingkungan Hidup (Pusat dan Daerah)
2	Penetapan Wilayah Pertambangan	Departemen Pekerjaan Umum (PU), Departemen Kehutanan, Badan Lingkungan Hidup/Daerah (BLH/BLHD), Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)
3	Penerbitan Izin Usaha Pertambangan	Departemen ESDM (lintas Provinsi), Dinas ESDM Provinsi (lintas kabupaten/kota), Dinas ESDM Kabupaten/Kota (wilayah kabupaten/kota)
4	Urusan pemanfaatan areal pertanahan	Badan Pertanahan Nasional (BPN)
5	Izin pinjam pakai hutan dan alih fungsi hutan	Departemen Kehutanan secara vertikal sesuai dengan kewenangannya
6	Izin Gangguan	Pemerintah Daerah
7	Pengelolaan pertambangan terkait investasi	Badan Koordinasi Penanaman Modal.

¹⁷⁷Ridwan. Hukum Administrasi di Daerah. Pt. Raja Grafindo Persada. Bandung. 2006. hlm. 125.



Dari tabel di atas tergambar bahwa kewenangan pemerintah terhadap pengelolaan pertambangan batubara tidak terbatas hanya pada kewenangan pemberian izin. Dalam implementasi Hak Menguasai Negara¹⁷⁸ maka salah satu wewenang yang dimiliki oleh negara adalah melaksanakan pengawasan terhadap ketaatan izin lingkungan sebuah kegiatan pertambangan batubara yang telah mendapatkan izin usaha pertambangan dari pemerintah/pemerintah daerah. Pengawasan tersebut dilakukan secara dini sebagai usaha preventif mencegah terjadinya kesalahan-kesalahan yang dapat berakibat menurunnya kualitas lingkungan.

Bersandar pada konsep pengelolaan tambang batubara yang meliputi tahapan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, penjualan dan pengangkutan, dan kegiatan pasca tambang. Dalam pengelolaan tambang batubara, maka pengawasan dilaksanakan pada tahap studi kelayakan. Yakni tahapan di mana sebelum melaksanakan kegiatan penambangan batubara, maka penanggung jawab usaha terlebih dahulu harus memenuhi persyaratan izin lingkungan, di mana sebelum memperoleh izin lingkungan, maka penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan pertambangan batubara harus terlebih dahulu menunjukkan surat keputusan kelayakan lingkungan hidup, yang diperoleh setelah memenuhi kewajiban kelengkapan Dokumen Amdal.

Penulis mengkategorikan pertambangan batubara sebagai jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal adalah dengan mengacu pada Pasal 23 ayat (1) UUPPLH yang mengatur tentang usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan Amdal dengan kriteria, pertambangan batubara adalah jenis usaha dan/atau kegiatan yang memenuhi kriteria tersebut, yakni: Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam; eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan; Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya; proses dan kegiatan yang

¹⁷⁸Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945.

hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya; proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya; Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan dan jasad renik; pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati; Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Selanjutnya kriteria tersebut dipertegas dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 408) tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Salah satu usaha dan/kegiatan yang disebutkan wajib memiliki Dokumen AMDAL adalah bidang energi dan sumber daya mineral.

Dalam perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakekat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan, sehingga pengawasan terhadap izin lingkungan yang dilakukan oleh inspektur tambang dan pejabat pengawas lingkungan adalah bertujuan untuk menjaga agar penanggung jawab usaha menaati izin lingkungan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah/pemerintah daerah.

Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang paling penting adalah: *“how to prevent dispute, not how to settle dispute”*. Sesuai Maksim *“an ounce of prevention*



is worth a pound cure".¹⁷⁹ Lebih tegasnya bahwa dalam pembangunan berkelanjutan yang menjadi nomor satu adalah mencegah terjadinya sengketa dan bukan menyelesaikan sengketa.¹⁸⁰ Prinsip pencegahan mensyaratkan bahwa aktivitas yang akan dilakukan atau yang akan menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup adalah dilarang. Prinsip pencegahan oleh karenanya berusaha meminimalisasikan terjadinya kerugian lingkungan hidup dengan mensyaratkan suatu tindakan pencegahan sejak awal, sebelum kerugian itu benar-benar terjadi.¹⁸¹

Fungsi preventif dari kegiatan usaha yang bersinggungan dengan lingkungan hidup diwujudkan dalam bentuk pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang berwenang di bidang pengawasan lingkungan hidup. Menurut George R. Terry, pengawasan adalah "*Control is to determine what is a completed result in keeping with the plan*", sedangkan Newman berpendapat bahwa pengawasan adalah "*Control is assurance that the performance conform to plan*".¹⁸² Kedua pendapat tersebut memberikan pengertian bahwa pengawasan dititik beratkan pada 2 (dua) hal, yakni pada proses awal pelaksanaan kegiatan dan pada tahap evaluasi serta koreksi terhadap pelaksanaan kegiatan. Pengertian tersebut sesuai dengan isi dalam Penjelasan umum UUPPLH angka 5 yang menyebutkan bahwa "upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi". Upaya represif yang dimaksud

¹⁷⁹Siti Sundari rangkuti. *Analysis UUPLH-1997 (Analysis of EMA-199)7*. Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 9-14 Pebruari 1998.

¹⁸⁰A'an Efendi. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. Mandar Maju. Bandung. 2012. hlm. 9.

¹⁸¹Maurice Sunkin, David M. Ong, and Robert.

¹⁸²Sujamto. *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*. Sinar Grafika. 1996. hlm. 20.



selanjutnya disebutkan dengan mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Dalam kaitannya dengan pencegahan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, pemerintah wajib melaksanakan pengawasan terhadap lingkungan hidup.¹⁸³

Terkait dengan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang diatur dalam Pasal 141 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Maka dari deskripsi makna pengelolaan lingkungan hidup sebagai obyek pengawasan yang dijabarkan dalam Pasal 28 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, adalah berkaitan dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki oleh pemegang izin usaha pertambangan.

Hakikatnya, pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi obyek pengawasan dalam Undang-Undang Minerba, memiliki kesamaan dengan obyek pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dimana dalam Pasal 71 ayat (1) UUPPLH disebutkan bahwa: Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yakni surat keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL, yang di dalam UU Minerba disebut sebagai dokumen pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya Pasal 72 UUPPLH mengatur bahwa Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Izin lingkungan sebagai obyek pengawasan yang diatur dalam UUPPLH, memiliki kesamaan dengan obyek pengawasan yang diatur dalam UU Minerba yang secara tegas

¹⁸³Pasal 71 UUPPLH Nomor 32 Tahun 2014 dalam Lembaran Negara RI Nomor 140 Tahun 2009.



menyebutkan bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup paling sedikit meliputi pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka tergambar bahwa dalam pertambangan batubara terdapat kesamaan obyek pengawasan yang dilakukan oleh 2 (dua) buah kementerian, yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, atau di daerah dilaksanakan oleh Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Dinas Pertambangan Energi dan Sumber Daya Mineral.

Untuk melaksanakan pengawasan akan ketaatan penanggung jawab usaha terhadap peraturan perundang-undangan dan ketaatan terhadap izin lingkungan tersebut, Pasal 71 ayat (2) menyebutkan bahwa Menteri, gubernur, atau bupati/walikota dapat mendelegasikan kewenangannya kepada pejabat/instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selanjutnya dalam ayat (3) pada Pasal yang sama disebutkan bahwa Menteri, gubernur atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup untuk melaksanakan pengawasan.

Kewenangan terhadap pengawasan dengan obyek yang sama diatur juga secara sektoral dalam Undang-Undang Minerba, di mana dalam Pasal 141 ayat (2) diatur bahwa pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi dan pasca tambang dilaksanakan oleh inspektur tambang dan berkoordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup dan di bidang reklamasi.

Pejabat pengawas lingkungan hidup dan inspektur tambang mempunyai kewenangan yang sama dalam melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup dari usaha/kegiatan tambang batubara. Perbedaannya terletak pada norma yang mengatur dan kelembagaan yang menaungi pengawas pengelolaan lingkungan hidup tersebut. Pejabat pengawas lingkungan hidup bernaung di bawah Kementerian Lingkungan Hidup (sekarang Kementerian Lingkungan

Hidup dan Kehutanan/KLHK¹⁸⁴) dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH. Sedangkan inspektur tambang berada di bawah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral yang secara sektoral diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

Pengelolaan lingkungan hidup dalam Hukum Administrasi Negara menyangkut 3 (tiga) aspek, yakni: wewenang, prosedur, dan substansi. Berkaitan dengan wewenang mengawasi sebagai salah satu elemen dalam kewenangan pemerintah/pemerintah daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup, maka terjadi tumpang tindih kewenangan atas pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha terhadap peraturan perundang-undangan dan ketaatan terhadap izin lingkungan. UUPPLH dan UU Minerba secara sektoral mengatur kewenangan pengawasan terhadap obyek yang sama. Padahal dalam Hukum Administrasi Negara terdapat prinsip bahwa pejabat yang berwenang menerbitkan izin, memiliki kewajiban untuk melaksanakan pengawasan terhadap izin tersebut.

E. Integrasi Pengaturan Pengawasan dalam Pengelolaan Pertambangan Batubara Berbasis Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Berkelanjutan

1. Rekonstruksi Pengaturan Pengawasan dalam Pengelolaan Tambang Batubara

Konstruksi pemanfaatan sumber daya alam menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya alam diatur oleh banyak undang-undang dengan rumusan berbeda-beda. Pengelolaan sumber daya alam yang lazimnya meliputi kegiatan *planning*, *organizing*, *actualing*, dapat dipandang sebagai aspirasi pemangku kepentingan dalam pengelolaan sumber daya alam. Kegiatan dalam pengelolaan tersebut dapat dipergunakan sebagai sarana untuk melakukan penafsiran hukum,

¹⁸⁴Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.



penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional terhadap rumusan-rumusan pengelolaan dalam setiap undang-undang.

Hasil penafsiran dan penalaran hukum serta argumentasi hukum yang rasional kemudian dapat digunakan untuk melakukan harmonisasi hukum. Akan tetapi harmonisasi hukum ini tidak secara otomatis akan menghasilkan unifikasi hukum, karena keadaan hukum yang harmonis tidak secara normatif belum tentu akan diikuti dengan implementasinya yang juga harmonis. Implementasi yang terdiri dari pembuatan-pembuatan hukum, hubungan-hubungan hukum, dan akibat-akibat hukum juga akan harmonis bila para pemangku kepentingan (*stake holders*) dari pengelolaan sumber daya alam memiliki persepsi yang sama tentang aspek normatif dari harmonisasi hukum. Persepsi yang sama tentang hukum yang harmonis merupakan landasan bagi terwujudnya unifikasi hukum, atau dalam kajian ini penulis menggunakan frase “integrasi pengaturan”.

a. Undang-Undang Lingkungan Hidup Sebagai Undang-Undang Payung bagi Peraturan Sektor yang Berkaitan dengan Lingkungan Hidup

Materi bidang lingkungan sangat luas mencakup segi-segi ruang angkasa, puncak gunung sampai ke perut bumi dan dasar laut, meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati dan sumber daya buatan. Materi yang sangat luas tersebut tidak mungkin diatur secara lengkap dalam satu undang-undang, tetapi memerlukan seperangkat peraturan perundang-undangan dengan arah dan ciri yang serupa. Karena itu, sifat undang-undang lingkungan hidup mengatur ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Lingkungan hidup yang merupakan *umbrella act* harus memuat asas dan prinsip-prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga menjadi kerangka acuan bagi penyusunan peraturan perundang-undangan sektor lingkungan lainnya, salah satunya sektor pertambangan batubara.¹⁸⁵

¹⁸⁵Koesnadi Hardjasoemantri. *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi Keenam. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. 1989. hlm. 91.



Undang-undang lingkungan hidup dalam hal ini UUPPLH hanya mengatur pokok-pokok (*kaderwet*) dari pengelolaan lingkungan hidup yang berisikan dasar-dasar kebijakan tentang lingkungan hidup. pengaturan lebih lanjut diatur dan dijabarkan dalam peraturan yang lebih rendah (peraturan pelaksana).

UUPPLH sebagai norma hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup berfungsi untuk merangkum semua peraturan perundang-undangan lingkungan hidup ke dalam suatu sistem hukum lingkungan Indonesia, agar menjadi rangkaian pengaturan pengelolaan lingkungan hidup yang sistematis, baik secara vertikal maupun horisontal, sinkronisasi dan koordinatif, untuk mencegah pengaturan yang duplikatif maupun bertentangan antara pengaturan sektor satu dengan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

UUPPLH secara tegas menyatakan dalam Pasal 44 bahwa: “Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini”. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 44 UUPPLH ini tidak dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan umum maupun dalam penjelasan UUPPLH. Akan tetapi apabila mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah: “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Dengan kata lain, setiap peraturan perundang-undangan terkait dengan lingkungan hidup yang dibuat harus berpedoman kepada UUPPLH.

Keterkaitan yang erat antara pembangunan, lingkungan hidup, dan hukum menimbulkan urgennya sinkronisasi kebijakan di ketiga bidang tersebut, khususnya sinkronisasi pengaturan pengawasan pengelolaan pertambangan batubara. Apabila dilihat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-



undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹⁸⁶

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Perpu;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam ayat (2) Pasal yang sama disebutkan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dengan kata lain, apabila dilihat dari hierarki perundang-undangan, maka UUPPLH dengan UU Minerba memiliki kekuatan hukum yang sama sebagai produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.¹⁸⁷ Akan tetapi kembali lagi kepada kerangka pemikiran awal bahwa dengan bersandar kepada makna lingkungan hidup yang daitur dalam UUPPLH, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan sumber daya alam secara sektoral, maupun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, harus mengacu kepada pengaturan lingkungan hidup dalam UUPPLH.

Keurgensian UUPPLH ini menjadi undang-undang payung bagi peraturan sektor ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUPPLH yang menyatakan bahwa perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan

¹⁸⁶Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

¹⁸⁷Pasal 1 butir 3 UU Nomor 12 Tahun 2011; Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.



pembangunan lain.¹⁸⁸ Selain dari kajian yuridis tersebut, perlunya UUPPLH sebagai undang-undang payung bagi peraturan sektor lingkungan hidup lainnya juga bertolak dari ciri dan sifat hukum lingkungan itu sendiri, yakni bersifat insidental, komensalis, parsial, dan sektoral.¹⁸⁹

Ciri/sifat dari hukum lingkungan tersebut diuraikan oleh Harun M. Husin sebagai berikut:

- 1) Bersifat insidental (*incidentally profile*). Lahirnya produk peraturan adalah tanpa direncanakan dalam jangka panjang, tetapi karena terdesak keadaan yang sesegera mungkin harus diatasi dengan perangkat peraturan;
- 2) Bersifat komensalis, yakni terdapatnya berbagai peraturan lingkungan yang dalam pasal-pasal yang sekedar tercantel dalam paket perundang-undangan tanpa ditujukan untuk dan berkenaan dengan mutu tata lingkungan ssemata-mata;
- 3) Bersifat parsial, karena seringkali terdapat tumpang tindih (duplikasi) peraturan sebagai akibat adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat secara sektoral oleh instansi sektor.
- 4) Bersifat sektoral, hal ini terjadi karena secara praktis, pelaksanaan dari suatu kegiatan bermuara pada masing-masing sektor atau departemen, sedangkan departemen memiliki kewenangan teknis untuk menetapkan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan bidang tugasnya.
- 5) Perangkat jalan pintas. Kerapkali dalam praktik, secara substansial sebenarnya dibutuhkan regulasi lebih tinggi (undang-undang), namun karena beberapa pertimbangan seperti mendesaknya waktu, kebutuhan akan perangkat hukum yang sangat mendesak, dan motivasi sosial politik, maka dibuat regulasi yang lebih rendah dari undang-undang.

¹⁸⁸Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH.

¹⁸⁹Harun M. Husin. *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*. Bumi Aksara. Jakarta. 1993. hlm. 54-56.



Dengan berpedoman kepada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI, maka seyogyanya perusahaan pertambangan batubara tidak hanya bertujuan meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat secara ekonomis, tetapi juga meningkatkan kesejahteraan secara ekologis, karena lingkungan hidup menjadi satu kesatuan dalam kebijakan pembangunan secara keseluruhan. Kesejahteraan ekologis akan terwujud apabila pengaturan pertambangan batubara memperhatikan fungsi lingkungan dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dimuat dalam UUPPLH. Pengelolaan pertambangan batubara yang berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan pada hakikatnya adalah upaya sadar dan berencana untuk menggunakan dan mengelola sumber daya batubara secara bijaksana dalam pengelolaan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup dan generasi kini dan menjamin kesejahteraan masa mendatang. Untuk itu tentunya diperlukan peraturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.¹⁹⁰

b. Asas Keterpaduan sebagai Landasan Konsep Integrasi Pengaturan Pengawasan Pengelolaan Tambang Batubara

Hakikatnya setiap aturan hukum mempunyai dasar filosofis berupa asas atau bisa juga disebut sebagai prinsip. Kedudukan asas hukum dalam semua sistem hukum yang di dalamnya mengatur sistem norma hukum menurut Agus Yudha Hernoko¹⁹¹ memiliki peranan yang sangat penting. Asas hukum merupakan landasan atau pondasi yang menopang kukuhnya suatu norma hukum.

J.J.H. Bruggink menguraikan bahwa asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing yang dirumuskan dalam aturan-aturan, perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan

¹⁹⁰Penjelasan Umum UUPPLH.

¹⁹¹Disarikan dari Agus Yudha Hernoko. *Op.Cit.* hlm. 21.



ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.¹⁹² Selanjutnya disebutkan bahwa pikiran-pikiran dasar dari undang-undang dapat dipelajari dan dipahami dari Naskah Akademik dan Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang (*Memori van Toelichtng*).

Paul Scholten menyatakan pula bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesesuaian kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.¹⁹³ Paul Scholten lebih lanjut mengemukakan bahwa sebuah asas hukum (*rechtbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan submisi atau pengelompokkan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena asas hukum terlalu umum atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*), sehingga terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut. Menjadi tugas ilmu hukum untuk menelusuri dan mencari asas hukum itu dalam hukum positif.¹⁹⁴

Terkait fungsi dan kedudukan asas hukum atau prinsip, Satjipto Rahardjo¹⁹⁵ mengemukakan bahwa asas hukum berfungsi sebagai pondasi yang memberikan arah, tujuan serta penilaian fundamental, mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Melalui asas hukum, norma hukum berubah sifatnya menjadi suatu tatanan etis yang sesuai dengan nilai kemasyarakatan. Pemahaman tentang suatu norma hukum dan mengapa suatu norma hukum diundangkan dapat ditelusuri dari ratio legisnya, sehingga meskipun asas hukum bukan norma hukum, namun tidak ada norma hukum yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang terdapat di dalamnya.

¹⁹²J.J.H.Bruggink. *Refleksi tentang Hukum*. hlm. 119.

¹⁹³Paul Scholten sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo. *Op.Cit.* hlm. 251.

¹⁹⁴Paul Scholten sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati S. *Op.Cit.* hlm. 251.

¹⁹⁵Satjipto Rahardjo. *Op.Cit.* hlm. 47.



Terkait dengan konsep prinsip hukum, Y. Sogar Simamora mengemukakan pendapat:

Prinsip-prinsip hukum diperlukan sebagai dasar dalam pembentukan aturan hukum sekaligus sebagai dasar dalam memecahkan persoalan hukum yang timbul manakala aturan hukum yang tersedia tidak memadai. Prinsip hukum atau asas hukum merupakan salah satu obyek penting dalam kajian ilmu hukum. Pembahasan tentang prinsip hukum lazimnya disandingkan dengan aturan hukum atau kaidah hukum untuk memperoleh gambaran yang jelas menyangkut perbedaannya.¹⁹⁶

1) Makna dan fungsi konsep integrasi

Integrasi berasal dari bahasa Inggris *integration* yang berarti kesempurnaan atau keseluruhan. Definisi konsep integrasi secara gramatikal berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa adalah pembauran sehingga menjadi kesatuan yang utuh dan bulat.¹⁹⁷ Selanjutnya menurut Achmad Maulana,¹⁹⁸ integrasi memiliki 2 (dua) pengertian, yakni: *pertama*, pengendalian terhadap konflik atau penyimpangan tertentu. *Kedua*, membuat suatu keseluruhan dan menyatukan unsur-unsur tertentu. Sedangkan pengertian keterpaduan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tidak diberikan makna secara gramatikal. Keterpaduan diartikan dalam kata benda sebagai “perihal terpadu”.

Prinsip keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga telah disebut dalam Deklarasi Rio, yang secara tegas menyebut adanya *Principle of Integration* yang menyatakan “*enviromental protection sahlhl constitute an integral part of the development proces and cannot be considered in isolation from it*”. Keterpaduan berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Keterpaduan juga meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya lingkungan,

¹⁹⁶Y. Sogar Simamora. *Op.Cit.* hlm. 22-23.

¹⁹⁷Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2012. hlm. 541.

¹⁹⁸Achmad Maulana. *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*. Absolut. Yogyakarta. 2004. hlm. 173.



serta keterpaduan pengelolaan dalam tingkat-tingkat pemerintahan, yakni pusat dan daerah.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas, yakni pengertian keterpaduan dan integrasi, jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem pengawasan pengelolaan lingkungan hidup.¹⁹⁹

Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mulai diregulasi oleh Pemerintah sejak tanggal 11 Maret 1982 yang menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup sebagai regulasi yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup. selanjutnya undang-undang ini diubah dengan diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Terakhir Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia hingga saat sekarang diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut UUPPLH Asas keterpaduan yang merupakan sandaran penulis dalam melakukan upaya dalam melahirkan konsep integrasi pengaturan pengawasan dalam pengelolaan tambang batubara, menjadi salah satu “tonggak” yang menopang pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup guna mencapai tujuan dilahirkannya Undang-undang lingkungan hidup yaitu “pembangunan berkelanjutan yang disertai tata kelola pemerintahan yang baik bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan keadilan bagi generasi sekarang dan yang akan datang”.²⁰⁰

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merumuskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas manfaat, asas keadilan, dan asas partisipatif. Dengan kata lain bahwa secara eksplisit, Naskah

¹⁹⁹Pasal 1 angka 3 UUPPLH dalam ketentuan umum memuat tentang pembangunan berkelanjutan.

²⁰⁰Naskah Akademik RUUPPLH.



Akademis RUUPPLH tidak mencantumkan asas keterpaduan dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, akan tetapi secara implisit asas keterpaduan yang kemudian dimuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH, dipaparkan dalam Naskah Akademis RUUPPLH, sebagai berikut:²⁰¹

Undang-undang pengelolaan lingkungan hidup merupakan undang-undang yang menjadi dasar rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan dampak dengan lingkungan. Dengan demikian, sudah selayaknya apabila undang-undang lain yang mengatur tentang kegiatan-kegiatan tersebut, misalnya pertambangan, perkebunan, kehutanan, perikanan, industri manufaktur, transportasi dan yang lainnya, dirumuskan dan diterapkan secara harmonis dengan Undang-undang pengelolaan lingkungan. demikian pula sebaliknya, perumusan dan penerapan undang-undang pengelolaan Lingkungan harus mempertimbangkan aspek-aspek lain dalam pembangunan sehingga terwujud pembangunan yang mengintegrasikan aspek ekologi, ekonomi dan sosial (pembangunan berkelanjutan).

Apabila dicermati materi muatan dalam Naskah Akademik RUUPPLH tersebut di atas, merupakan deskripsi dari asas keterpaduan yang merupakan salah satu asas dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Penjelasan pasal demi pasal UUPPLH dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan asas keterpaduan adalah bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”.²⁰²

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UUPPLH secara tersirat juga menyatakan asas keterpaduan dari kalimat: perlu dikembangkan satu

²⁰¹Naskah Akademik RUUPPLH. Bab III tentang Materi Muatan dan Keterkaitan dengan Hukum Positif.

²⁰²Penjelasan Pasal 2 huruf d UUPPLH.



sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

Atas dasar konsep-konsep tersebut, UUPPLH merupakan hukum lingkungan positif yang bersifat komprehensif dan terpadu bagi seluruh sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Konsekuensinya, semua sektor dan lembaga yang berkompeten melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup didasarkan pada keterpaduan dalam UUPPLH, termasuk sektor pertambangan batubara, yang dalam pengelolaannya memiliki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup.

Idealnya dengan asas keterpaduan, tercipta satu sistem hukum yang secara terintegrasi mengatur aspek-aspek hukum lingkungan dari sektor-sektor yang dalam pengaturan dan pelaksanaannya memiliki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup, salah satunya adalah sektor pertambangan batubara.

2) Perizinan Lingkungan Hidup yang Terpadu

Asas keterpaduan dalam UUPPLH 2009 antara lain terimplementasi dalam keterpaduan tiga instrumen hukum dalam UUPPLH, yakni: Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (RPPLH), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), dan izin lingkungan. RPPLH merupakan dokumen perencanaan lingkungan yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yang kemudian menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)/Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).²⁰³ Sedangkan KLHS merupakan instrumen yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan satu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program dan diimplementasikan pula dalam RPJP dan RPJM.²⁰⁴ Dengan demikian,

²⁰³Pasal 9 ayat (5) UUPPLH.

²⁰⁴Pasal 15 ayat (1) UUPPLH.



RPPLH dan KLHS menjadi dasar bagi instansi yang berwenang, dalam hal ini Badan Lingkungan Hidup, dalam menerbitkan izin lingkungan.

Perizinan terpadu bidang lingkungan hidup merupakan instrumen hukum lingkungan yang manfaatnya ditentukan oleh penyelenggaraan sistem dalam perizinan itu sendiri. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah, akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan hidup. Akibatnya kelestarian fungsi lingkungan hidup terancam dan dalam jangka panjang pembangunan berkelanjutan sulit dilaksanakan. Akan tetapi, perizinan lingkungan hidup juga tidak boleh menghambat aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Pembangunan harus tetap berjalan untuk mewujudkan cita-cita nasional yaitu masyarakat adil dan makmur, dengan tetap menyeimbangkan berbagai aspek pendukungnya yaitu peningkatan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan kemampuan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.²⁰⁵

Dalam rumusan UUPPLH, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang.²⁰⁶ Dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Sejalan dengan pengertian tersebut, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi

²⁰⁵Helmi. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Sinar Grafika. Jakarta. 2012. hlm. 221.

²⁰⁶Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut dan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, undang-undang ini mengamatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmonisasikan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan, tata ruang wilayah (Penjelasan Umum butir 3 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,



lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem perizinan lingkungan hidup. Selain itu, makna tersebut juga mencerminkan adanya prinsip pembangunan berkelanjutan dalam sistem hukum lingkungan di Indonesia.²⁰⁷

Atas dasar konsep-konsep tersebut, UUPPLH merupakan hukum lingkungan positif yang bersifat komprehensif dan terpadu bagi seluruh sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Konsekuensinya, semua sektor dan lembaga yang berkompeten melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup didasarkan pada keterpaduan dalam UUPPLH, termasuk sektor pertambangan batubara, yang dalam pengeloannya memiliki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup.

Perlindungan dan pengeloan lingkungan hidup yang datur dalam UUPPLH dilakukan secara terpadu. Hal ini terlihat jelas dalam beberapa pasal yang baik secara eksplisit maupun implisit mengatur keterpaduan tersebut. *Pertama*, keterpaduan menjadi asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.²⁰⁸ Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf d, “asas keterpaduan adalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”. *Kedua*, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup mencakup semua aspek lingkungan hidup termasuk sektor-sektor sumber daya alam (diantaranya kehuatanan, perkebunan dan pertambangan), yang dalam penulisan disertasi ini pertambangan batubara, yang menjadi bagian dari lingkungan hidup.

²⁰⁷Pasal 1 angka 3 UUPPLH dalam ketentuan umum memuat tentang pembangunan berkelanjutan.

²⁰⁸Pasal 2 huruf d UUPPLH.



Ketiga, materi muatan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) mencakup semua bidang-bidang/sector lingkungan hidup.²⁰⁹ *Keempat*, terdapat instrumen pencegahan dan/atau pencemaran kerusakan lingkungan hidup yang bersifat menyeluruh dan umum, yakni Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), tata ruang, dan baku mutu lingkungan. Instrumen ini menjadi pedoman, baik dalam dalam penyelenggaraan pembangunan secara umum maupun dalam rangka aktivitas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Di samping hal-hal tersebut di atas, dalam Penjelasan Umum UUPPLH juga ditegaskan adanya keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkan sistem terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah.²¹⁰ Taat asas dan konsekuen sebagai bentuk ketegasan atas sistem terpadu yang harus dilaksanakan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Sistem perizinan terpadu merupakan wujud nyata dari taat asas dan konsekuen tersebut. Penjelasan umum angka 5 UUPPLH secara eksplisit mencerminkan perizinan terpadu, yakni, “Upaya Preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain”.

²⁰⁹Pasal 10 ayat (4) UUPPLH.

²¹⁰Penjelasan Umum angka 2 UUPPLH.



Prinsip keterpaduan dibedakan atas, *pertama*, keterpaduan jenis dan pelaksanaan pengaturan perizinan. *Kedua*, keterpaduan dalam tata ruang berdasarkan corak atau karakteristik sumber-sumber daya lingkungan. *Ketiga*, keterpaduan dalam kewenangan. Dalam hubungan dengan keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup, menurut N.H.T. Siahaan, yakni:²¹¹

- a) Pemerintah menetapkan kebijakan nasional lingkungan hidup dan tata cara secara terpadu oleh masing-masing instansi pemerintah yang kompeten dan relevan, beserta masyarakat dan para pelaku adat istiadat, dan nilai hidup dalam masyarakat.
- b) Keterpaduan meliputi perencanaan (*planning*) dan pelaksanaan (*operating*).
- c) Keterpaduan meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya alam nonhayati (abiotik resources), perlindungan sumber daya buatan (man made resources), perlindungan sumber-sumber daya hayati dan ekosistemnya (biotic resources), cagar budaya, keanekaragaman hayati, dan perubahan iklim.
- d) Keterpaduan pengelolaan di tingkat nasional dilakukan secara koordinatif oleh Menteri.
- e) Keterpaduan dapat dilakukan dengan pelimpahan wewenang pengelolaan lingkungan kepada perangkat di daerah, dengan prinsip menyerahkan sebagian urusan menjadi urusan rumah tangga daerah.

UUPPLH sebagai norma hukum yang mengatur lingkungan hidup, mengenal 2 (dua) jenis izin, yakni izin lingkungan dan izin usaha dan/atau kegiatan. Kedua jenis izin ini termasuk dalam ruang lingkup dan tunduk pada UUPPLH.

Konstruksi perizinan terpadu bidang lingkungan hidup dalam UUPPLH merupakan rangkaian ketentuan yang terdapat pada pasal-pasal yang diatur oleh UUPPLH, yang dimulai dari Pasal 1 angka 1

²¹¹Lihat N.H.T. Siahaan. *Hukum Lingkungan Op.Cit.* hlm. 105.



tentang pengertian lingkungan hidup. Pasal 1 angka 2 yang menjelaskan tentang makna perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam pasal yang sama pada angka 3 memaknai tentang pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya pasal 1 angka 10 memuat tentang makna KLHS.²¹²

Ketentuan umum tersebut dijabarkan pada pasal-pasal selanjutnya, yakni pada Pasal 15 ketentuan tentang KLHS yang merupakan instrumen keterpaduan untuk memastikan integrasi prinsip pembangunan berkelanjutan menjiwai pembangunan di Indonesia. KLHS dijabarkan dalam seluruh rencana kerja pemerintah.

Izin usaha dan/atau kegiatan sebagaimana yang dimaksud dalam UUPPLH adalah izin untuk melakukan pengelolaan sumber daya lingkungan hidup, termasuk di dalamnya adalah pemanfaatan sumber daya batubara. Dalam pengaturannya, pemanfaatan sumber daya alam diatur secara sektoral sehingga “seolah-olah” dipisahkan dari pengaturan lingkungan hidup.²¹³ padahal jika dicermati dari pasal-

²¹²Pasal 1 angka 1 UUPPLH berbunyi, “lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Pasal 1 angka 2 UUPPLH berbunyi, “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Pasal 1 angka 3 UUPPLH berbunyi, “pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pasal 1 angka 10 UUPPLH berbunyi, “Kajian Lingkungan Hidup Strategis, yang selanjutnya disingkat KLHS, adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar yang terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.

²¹³Lihat Undang-undang sektoral yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam seperti UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU Nomor 41 Tahun 1999, tentang Kehutanan, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dan lain-lain.



pasal yang mencerminkan keterpaduan dalam UUPPLH seperti yang diuraikan di atas, keterpaduan tersebut meliputi keterpaduan unsur lingkungan hidup, keterpaduan dalam pengelolaan dan keterpaduan *stakeholders*.

Salah satu fakta yuridis terjadinya pemisahan bidang urusan yang berkaitan dengan lingkungan hidup adalah dalam agenda Pengelolaan lingkungan Hidup Kementerian Lingkungan Hidup yang membagi bidang-bidang lingkungan hidup yakni kehutanan, kelautan, energi, sumber daya mineral dan pertambangan, lingkungan hidup, serta meteorologi dan geofisika.²¹⁴

Persoalan keterpaduan dalam sistem perizinan bidang lingkungan hidup muncul karena tidak konsistennya penerapan konsep lingkungan hidup sebagaimana makna dan ruang lingkungannya. Padahal jika penerapan konsep lingkungan hidup konsisten dengan pengaturan sektor lingkungan hidup, maka akan mencerminkan dan sekaligus mampu melaksanakan keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Tidak konsistennya antara konsep lingkungan hidup, pengelolaan lingkungan hidup dan ruang hukum lingkungan, baik dalam pengaturan bidang sektoral lingkungan hidup maupun dalam praktik, mengakibatkan ketidakterpaduan dalam penyelenggaraan perizinan. Ketidakterpaduan sistem perizinan bidang lingkungan hidup dapat terlihat, yakni:²¹⁵ *pertama*, pengaturan mengenai izin-izin sektoral diatur dalam undang-undang tersendiri dan mengutamakan kepentingan ekonomi. Sementara untuk mencapai pembangunan berkelanjutan seperti yang dijabarkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 UUPPLH, diamanatkan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, ekologi, dan sosial. *Kedua*, UUPPLH yang mengatur lingkungan hidup dan seharusnya menjadi pedoman bagi penyelenggaraan perizinan sektoral, justru berdiri sendiri. Hal tersebut terjadi karena dalam sistem

²¹⁴Agenda "Arah Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup Tahun 2009.

²¹⁵Helmi. *Loc.Cit.* hlm. 228.



peraturan perundang-undangan di Indonesia²¹⁶ kedudukan UUPPLH sederajat dengan UU sektor lainnya seperti UU pertambangan Mineral dan Batubara.

Dengan ketidakterpaduan pengaturan perizinan tersebut, maka masing-masing sektor memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur persyaratan, prosedur, waktu dan biaya pengurusan perizinan. Dari sisi tanggung jawab pengawasan atas izin yang dikeluarkan juga diatur secara sektoral.

2. Integrasi Kewenangan Pengawasan dalam Pengelolaan Tambang Batubara

Untuk melakukan kegiatan pengawasan, pejabat pemerintah harus memenuhi tiga syarat keabsahan, yakni: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang pengawasan terkait dengan pejabat pemerintah yang melakukannya, di mana dalam UUPPLH diatur bahwa pejabat yang berwenang melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan adalah Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 72 UUPPLH. Sedangkan dalam UU Minerba Pasal 140, mengatur bahwa pengawasan dilakukan oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan oleh pemegang Izin Usaha pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).²¹⁷

Asas keterpaduan sebenarnya telah diratifikasi dalam peraturan lingkungan hidup di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Pasal 18 ayat (1) UULH menyatakan: “pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh seorang Menteri dan yang diatur

²¹⁶Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

²¹⁷Pasal 140 ayat (3) UU Minerba.

dengan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan ini mengandung arti bahwa pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia harus berada di tangan Menteri. Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 18 ayat (1) UULH, sebagai berikut:

“Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai suatu ciri utamanya. Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup perlu ditetapkan kebijaksanaan nasional terpadu pengelolaan lingkungan hidup, yang meliputi perumusan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan, sebagai bagian dari kebijaksanaan pembangunan nasional. Pengawasan atas kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penyelenggaraan kebijaksanaan terpadu tersebut memerlukan koordinasi agar pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, serta memantapkan kesatuan gerak dan langkah yang menjamin tercapainya tujuan pengelolaan lingkungan hidup secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk memberikan wadah koordinasi pada tingkat nasional dibentuk perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh seorang Menteri.

Maksud dari keterpaduan (*integration*) adalah penyatuan dari wewenang (*fusion of competence*), sedangkan koordinasi adalah kerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri (*working together in the exertion of autonomous competences*).²¹⁸ Unsur keterpaduan merupakan hal yang esensial dalam pengelolaan lingkungan hidup. hal ini dengan tegas diatur dalam pasal 18 UULH serta penjelasannya. Keterpaduan horisontal menjamin adanya keserasian hubungan antar sektor, agar hasil yang diperoleh merupakan upaya bersama yang memperhitungkan banyak kepentingan yang terkadang saling berbenturan satu sama lain. Keterpaduan vertikal merupakan keserasian antara pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

²¹⁸A.V. van den Berg. *Integrated Licencing System and Procedures, Integration vs Coordination*. Environmental Legislation Course. Puncak. September 1985.



Seiring dengan terjadinya perubahan penormaan dalam pengelolaan lingkungan hidup, maka terjadi pergeseran mengenai wewenang pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 9 ayat (1) merumuskan bahwa kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan dan penataan ruang mempunyai hubungan yang erat dan merupakan kesatuan yang saling pengaruh mempengaruhi. Ketentuan ini merupakan langkah maju sebagai realisasi pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa “Presiden menunjuk seorang Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang.”

Selanjutnya pasal 9 ayat (2) UUPH menyatakan bahwa “pengelolaan lingkungan dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing”. Rumusan ini mengandung arti *contadictio in terminis*: “terpadu” dan “masing-masing” (sektoral) yang tidak mungkin dilaksanakan. Dari rumusan pasal tersebut tergambar jelas belum tampak keberanian untuk menetapkan pengelolaan lingkungan secara terpadu, tanpa embel kata “masing-masing” atau “koordinasi”.

Selanjutnya Pasal 11 berbunyi: “pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dioordinasikan oleh Menteri. Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang, dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden”. Rumusan pasal ini mencoba mengkombinasikan istilah “terpadu” dengan “koordinasi”, akan tetapi dalam pasal selanjutnya maupun dalam Penjelasan tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana “wujud” perangkat kelembagaan tersebut.

Dari perspektif hukum administrasi, pengawasan merupakan tugas utama dari pejabat yang berwenang memberikan izin lingkungan. Dalam hukum administrasi, terdapat prinsip umum yang selalu menjaadi pegangan utama, bahwa pejabat yang berwenang memberikan izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap izin yang diberikan. Izin yang telah diberikan tidak hanya sekedar menjadi persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, tetapi secara



substansial juga harus dipenuhi sesuai persyaratan yang diwajibkan dalam izin yang diberikan.²¹⁹

Dalam melaksanakan pengawasan lingkungan hidup, Menteri, Gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup sesuai dengan kewenangannya.²²⁰ Pejabat pengawas lingkungan hidup maupun pejabat pengawas lingkungan hidup daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan.

Persoalan yang menjadi kendala adalah dalam penegakan hukum administrasi secara preventif adalah masih banyaknya jenis perizinan yang tidak berada pada satu instansi, sehingga berkonsekuensi dalam hal kewenangan melakukan pengawasan terhadap izin tersebut. Misalnya dalam pertambangan batubara, dimana dalam pelaksanaannya terdapat dua izin yang diperlukan, yakni izin lingkungan dan izin usaha.

Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yakni dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan terhadap bidang pengelolaan lingkungan hidup. Namun perubahan yang sangat signifikan terjadi pada bidang pertambangan, khususnya berkaitan dengan kewenangan mengeluarkan izin usaha pertambangan, yang tentunya berimplikasi terhadap pengawasan izin tersebut.

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelum UU Nomor 23 Tahun 2014, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 diatur bahwa pengelolaan lingkungan hidup termasuk dalam urusan wajib, sedangkan dalam Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 23 tahun 2014 menetapkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Dalam huruf K lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah dirincikan pembagian urusan Pemerintahan bidang lingkungan hidup sebagai berikut:

²¹⁹Muhammad Akib. Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan dan Permasalahannya. Graha Ilmu. Yogyakarta. 2015. hlm. 35.

²²⁰Pasal 71 ayat (3) UUPPLH.



No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
1	Perencanaan lingkungan hidup	RPPLH Nasional	RPPLH Provinsi	RPPLH Kab/kota
2	Kajian Lingkungan Hidup Strategis	KLHS untuk kebijakan, rencana dan/atau program (KRP) Nasional	KLHS untuk KRP provinsi	KLHS untuk KRP Kab/kota
3	Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan LH	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah Provinsi dan/atau lintas batas negara	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam daerah kabupaten/kota
4	Keaneekaragaman hayati (Kehati)	Pengelolaan Kehati nasional	Pengelolaan Kehati provinsi	Pengelolaan Kehati kabupaten/kota
5	Bahan Berbahaya dan Beracun(B3), dan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Limbah B3)	a. pengelolaan B3 b. Pengelolaan limbah B3	Pengumpulan limbah B3 lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi	a. Penyimpanan sementara limbah B3 b. Pengumpulan limbah B3 dalam 1 (satu) Daerah kab/kota.
6	Pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah pusat.	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah provinsi	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah kab/kota
7	Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan PPLH	a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 atau lebih daerah provinsi	a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 atau lebih daerah kab/kota dalam 1 provinsi	a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di daerah kab/kota



No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
		b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 provinsi	b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 atau lebih daerah kab/ kota dalam 1 provinsi	b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di daerah kab/kota
8	Pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk masyarakat	Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat nasional	Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat provinsi	Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat kab/kota
9	Penghargaan LH untuk masyarakat	Pemberian penghargaan LH tingkat nasional	Pemberian penghargaan LH tingkat daerah provinsi	Pemberian penghargaan LH tingkat daerah kab/kota
10	Pengaduan lingkungan hidup	Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. Usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah pusat. b. Usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/atau dampaknya lintas daerah provinsi	Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. Usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah daerah provinsi b. Usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/atau dampaknya lintas daerah kab/kota	Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. Usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah kab/ kota b. Usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/ atau dampaknya di daerah kab/kota
11	Persampahan	a. Penerbitan izin insenerator pengolahan sampah menjadi energi listrik.	Penanganan sampah di TPA/TPST regional	a. Pengelolaan sampah.



No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
		<ul style="list-style-type: none"> b. Penerbitan izin pemanfaatan gas metana (landfill gas) untuk energi listrik di tempat pemrosesan akhir (TPA) regional oleh pihak swasta. c. Pembinaan dan pengawasan penanganan sampah di TPA/tempat pengolahan sampah terpadu (TPST) regional oleh pihak swasta. d. Penetapan dan pengawasan tanggung jawab produsen dalam pengurangan sampah. e. Pembinaan dan pengawasan tanggung jawab produsen dalam pengurangan sampah 		<ul style="list-style-type: none"> b. Penerbitan izin pandaurulangan sampah/ pengolahan sampah, pengangkutan sampah dan pemrosesan akhir sampah yang diselenggarakan oleh swasta. c. Pembinaan dan pengawasan pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh pihak swasta.

Selanjutnya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah mengatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan mineral dan batubara dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi (lihat pada bab III tentang uraian kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota). Perubahan yang sangat signifikan ini menetapkan Urusan pemerintahan bidang mineral dan batubara tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota terhitung sejak tanggal 2 Oktober 2014, yang ditegaskan melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 dan Edaran Menteri Energi dan Sumber



Daya Mineral No. 04.E/30/DJB/2015 tanggal 30 April 2015, yang menetapkan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan pertambangan batubara.

Dalam Keputusan Bersama Menteri ESDM dan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 1247.K/70MEM/2002 dan No. 17 Tahun 2002 menyatakan bahwa Inspektur tambang adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak untuk melakukan pelaksanaan inspeksi tambang.

Perubahan kewenangan dan kedudukan inspektur tambang berdampak besar terhadap pengawasan pengelolaan pertambangan batubara. Inspektur tambang yang merupakan pelaksana pengawasan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak lagi berkedudukan di Daerah provinsi dan kabupaten/kota, tetapi berkedudukan di pusat. Berikut penulis paparkan perbandingan wewenang dan kedudukan inspektur tambang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
<ul style="list-style-type: none"> • Inspektur tambang di pusat diangkat oleh Menteri. • Inspektur tambang di Provinsi diangkat oleh Gubernur • Inspektur tambang di kabupaten/kota diangkat oleh Bupati/Walikota • Inspektur tambang di kabupaten/kota dipimpin oleh kepala inspektur tambang yang melekat dengan jabatan Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten/Kota • Inspektur tambang di Provinsi dipimpin oleh Pertambangan dan Energi provinsi • Inspektur tambang kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk mengawasi IUP yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota. • Inspektur tambang Provinsi memiliki kewenangan untuk mengawasi IUP yang diterbitkan oleh Gubernur. • Inspektur Tambang Pusat memiliki kewenangan untuk mengawasi PKP2B/KK/IUP 	<ul style="list-style-type: none"> • Semua Inspektur Tambang diangkat oleh Menteri • Semua Inspektur Tambang diangkat oleh Menteri • Semua Inspektur Tambang diangkat oleh Menteri • Tidak ada lagi • Tidak ada lagi • Inspektur Tambang memiliki kewenangan pengawasan di seluruh Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. • Tetap berlaku • Tetap berlaku



Implikasi UU Nomor 23 tahun 2014 terhadap pengelolaan tambang batubara adalah Pengawasan terhadap kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara menjadi urusan Kementerian ESDM melalui Inspektur tambang dan Pejabat Pengawas. Pemerintah Provinsi hanya berwenang melakukan pengelolaan perusahaan, sehingga pengawasan tidak dapat didekonsentrasikan. Selain itu, Inspektur Tambang yang bertugas di lapangan tidak lagi memiliki kelembagaan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Perubahan-perubahan yang berimplikasi besar terhadap pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara ini tentunya memerlukan terobosan-terobosan untuk meminimalisir kesenjangan pengaturan yang terjadi antara UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan UUPPLH dan UU Minerba. Revisi UU Nomor 4 Tahun 2009 beserta peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan pelaksana Nomor 55 Tahun 2010 yang materinya sudah tidak sesuai lagi dengan semangat undang-undang pemerintahan daerah yang baru, terutama pasal-pasal dalam UU Minerba yang mengatur tentang kewenangan mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan dan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Selanjutnya untuk “mewadahi” organisasi Inspektur Tambang di lapangan harus dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) di daerah, atau dalam bentuk Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu (SNVT) pada tiap Provinsi.



5

PENUTUP

A. Revisi Pengaturan Pengawasan yang Beraspek Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan harus diwujudkan melalui revisi beberapa pasal yang terkait dengan pengawasan ketaatan pengelolaan lingkungan hidup oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Revisi pengaturan pengawasan ini akan bersifat preventif, yaitu mencegah terjadinya multitafsir tentang pengawasan dan tumpang tindih pelaksanaan pengawasan atas obyek pengawasan yang sama, yakni ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, yang dalam konteks ini usaha pertambangan batubara, terhadap izin lingkungan yang dilakukan bersama antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan cq. Badan Lingkungan Hidup Daerah dengan Kementerian Pertambangan Energi dan Mineral cq. Dinas Pertambangan Energi dan Mineral.

Dalam UUPPLH, maka rumusan yang perlu direvisi adalah bagian ketentuan umum, batasan atau kriteria usaha dan/atau kegiatan yang termasuk dalam ruang lingkup usaha dan/atau kegiatan yang harus diawasi oleh instansi lingkungan hidup dan instansi sektoral.

Tawaran konsep sebagai bentuk perlindungan preventif yaitu dengan melakukan revisi bagian Ketentuan Umum Pasal 1, dengan menambahkan definisi pengawasan. Definisi pengawasan harus ada dalam bagian Ketentuan Umum undang-undang lingkungan hidup dengan tujuan untuk mempertegas esensi pengawasan yang diatur dalam undang-undang lingkungan hidup.

Dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan²²¹ telah diatur bahwa ketentuan umum diletakkan dalam bab satu, dan jika dalam peraturan perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, maka ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal. Ketentuan umum berisi:

1. Batasan pengertian atau definisi;
2. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Selanjutnya dalam angka 102 teknik penyusunan peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.²²² Kata “pengawasan” dalam UUPPLH digunakan dalam beberapa pasal yang berbeda dan digunakan secara berulang dalam pasal yang sama, baik dalam pasal yang secara khusus mengatur tentang pengawasan, yakni pasal 71 sampai dengan pasal 75 UUPPLH, maupun pada pasal lain dalam UUPPLH yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan pengawasan.

²²¹Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Lampiran II tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

²²²Angka 102. *Ibid.*

Berkaitan dengan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pengawasan dengan obyek yang sama diatur juga secara sektoral dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Dalam Pasal 72 UUPPLH secara jelas mengatur bahwa pengawasan dilakukan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan, yakni dengan pengaturan sebagai berikut:

Pasal 72

Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Ketentuan tentang pengawasan diatur pada Pasal 141 UU Minerba yang mengatur bahwa salah satu tahapan dalam kegiatan pertambangan yang perlu dilakukan pengawasan adalah pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang. Selanjutnya dalam Peraturan Pelaksana berupa Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 28 dijabarkan bahwa:

Pasal 28

- (1) Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf h paling sedikit meliputi:
 - a. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang telah dimiliki dan telah disetujui;
 - b. Penataan, pemulihan, dan perbaikan lahan sesuai dengan peruntukannya;
 - c. Penetapan dan pencairan jaminan reklamasi;
 - d. Pengelolaan pascatambang;



- e. Penetapan dan pencairan jaminan pascatambang; dan
 - f. Pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Inspektur Tambang berkoordinasi dan berkoordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup dan di bidang reklamasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila merujuk dari ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut.

Selanjutnya dalam angka 104 teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menegaskan kembali bahwa:

Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur.

Jika merujuk pada dua undang-undang tersebut di atas, UUPPLH dengan UU Minerba, materi muatan yang mengatur tentang obyek pengawasan dalam kedua Undang-Undang tersebut memiliki kesamaan, yakni pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan. Dengan demikian, dalam merumuskan konsep pengawasan dalam Ketentuan umum harus memiliki kesamaan definisi antara UUPPLH dengan UU Minerba.



Tidak adanya definisi pengawasan dalam UUPPLH dan UU Minerba adalah merupakan suatu kelemahan. Pemikiran ini berdasarkan analisa penulis bahwa tanpa ada batasan yang jelas berupa definisi, maka materi muatan yang diatur dalam sebuah undang-undang akan menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Karena itulah, salah satu asas yang dijadikan dasar penyusunan peraturan perundang-undangan adalah Asas kejelasan rumusan yang menjabarkan bahwa “setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.”²²³

Kata kunci dari pengawasan adalah “izin”, di mana dalam materi muatan dalam UUPPLH sistem perizinan diatur/dibuat secara terintegrasi, yakni sistem perizinan yang mengakibatkan bahwa setiap izin berkaitan dengan izin lainnya. Dalam konteks ini, izin lingkungan menjadi syarat dikeluarkannya izin usaha dan/atau kegiatan. Izin lingkungan sendiri dikeluarkan berdasarkan surat keputusan kelayakan lingkungan hidup yang didasarkan pada hasil penilaian Komisi Penilai Amdal. Terintegrasinya sistem perizinan yang diatur dalam UUPPLH tentunya berkaitan erat dengan pengawasan yang terintegrasi, baik dalam pengaturan maupun pelaksanaannya.

Konsep pengawasan yang penulis tawarkan berpijak pada teori perundang-undangan, teori tanggung jawab negara dan teori negara kesejahteraan serta teori pengawasan. Teori perundang-undang penulis jadikan dasar untuk melakukan pendekatan dari sisi peraturan perundang-undang yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang penulis kaji. Dengan teori perundang-undangan, penulis melihat hukum sebagai kaidah yang dijadikan obyek ilmu hukum, yang mana setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau*) dan dipuncaknya terdapat *grundnorm* atau kaidah dasar atau kaidah fundamental yang merupakan hasil pemikiran secara formal yuridis dipakai sebagai alat uji terhadap analisis mengenai

²²³Pasal 2 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011.



konsep integrasi pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya konsep pengawasan yang penulis tawarkan juga bersandar pada teori pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut G. Terry, pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud hasil tersebut sesuai dengan rencana. H. Fayol, mengemukakan bahwa pada hakekatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.²²⁴

Dalam perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol/pengawasan kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan dari apa yang telah digariskan. Maka disinilah letak atau inti hakekat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dalam keterkaitannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, maka pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan Izin Lingkungan dan/atau penangguhan atau pembatalan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.²²⁵

Definisi pengawasan yang menjadi instrumen yuridis bagi pejabat pengawas lingkungan hidup dalam melaksanakan fungsinya, Keputusan

²²⁴Ni"matul Huda. Op.Cit. hlm. 34.

²²⁵Hanif Nurcholis. 2007. Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta. Grasindo. hlm. 33.



Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 56 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Pengawasan Panataan Lingkungan Hidup Bagi Pejabat Pengawas, yang masih mengacu kepada UUPPLH-1997, yakni:

Pengawasan lingkungan hidup adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Spirit yang dikandung oleh UUPPLH-1997 berbeda dengan UUPPLH-2009, dimana perbedaan ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUPPLH sebagai berikut: “Perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-undang ini adalah adanya penguatan yang terdapat dalam undang-undang ini tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan”.²²⁶

Jika ditinjau secara khusus dari segi pasal yang mengatur tentang pengawasan, maka terdapat perbedaan penting antara UUPPLH 1997 dengan UUPPLH 2009, yaitu: *pertama*, pada Pasal 22 UUPPLH yang “seolah-olah” memberikan wewenang yang begitu luas kepada Menteri Lingkungan Hidup untuk melakukan pengawasan terhadap semua jenis usaha dan/atau kegiatan. Padahal, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (3) UUPPLH, menteri Lingkungan Hidup hanya berwenang menerbitkan izin pembuangan limbah, sehingga hanya berwenang melakukan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang mendapatkan izin tersebut. Kewenangan inipun merupakan

²²⁶Penjelasan Umum UUPPLH angka (7).



kewenangan yang tidak lazim diberikan oleh seorang menteri negara, yang hakikatnya berfungsi untuk merumuskan kebijakan, merencanakan pelaksanaan kebijakan, dan koordinasi antar instansi (wadah koordinatif). Konstruksi hukum Pasal 22 ayat (1) UUPPLH yang memberi wewenang yang bersifat mandiri jelas bertentangan dengan filosofis dibentuknya kantor menteri negara. Wewenang pengawasan dari seorang Menteri negara seyogyanya tidak bersifat mandiri, melainkan lebih bersifat koordinasi dengan instansi sektoral yang berwenang memberi izin. Konstruksi hukum demikian berbeda dengan UUPPLH yang telah mengatur pembagian wewenang pengawasan antara menteri lingkungan hidup (sekarang Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dengan gubernur dan bupati/walikota

Perbedaan berikutnya terlihat pada ketentuan pasal 23 UUPPLH mengatur tentang kewenangan kelembagaan yang melaksanakan pengawasan adalah BAPEDAL, sedangkan UUPPLH menentukan bahwa yang berwenang di tingkat pusat untuk melakukan pengawasan adalah Kementerian Lingkungan Hidup (sekarang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan²²⁷) sedangkan BAPEDAL diintegrasikan ke dalamnya. *Kedua*, mekanisme pengawasan yang diatur dalam UUPPLH 1997 satu jalur, sedangkan UUPPLH 2009 memberlakukan mekanisme pengawasan dua jalur.

Mekanisme pengawasan dua jalur pada prinsipnya adalah Gubernur dan Bupati/Walikota berwenang melakukan pengawasan lingkungan hidup sesuai dengan lingkup kewenangan masing-masing, akan tetapi jika kewenangan tersebut tidak dilaksanakan sehingga terjadi “pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,” Menteri Lingkungan Hidup dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha/kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah.²²⁸

²²⁷Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

²²⁸Pasal 73 UUPPLH menyatakan: “menteri dapat melakukan pengawasan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.”



Konstruksi hukum yang mengatur tentang pengawasan yang sangat berbeda antara kedua undang-undang lingkungan hidup tersebut, akan menjadi salah satu penyebab tidak berjalannya pengawasan lingkungan hidup yang diatur dalam UUPPLH.

Konsep pengawasan yang penulis tawarkan untuk ditambahkan dalam ketentuan umum UUPPLH, yakni:

Pengawasan adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terintegrasi oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berkoordinasi dengan pejabat pengawas sektoral.

Definisi pengawasan di atas menggambarkan dengan jelas bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, dalam konteks penulisan ini pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha pertambangan batubara terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan, meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Obyek pengawasan yang sama, yakni pengawasan terhadap izin lingkungan yang telah dikeluarkan oleh pihak Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, gubernur, atau bupati/walikota;
2. Melibatkan instansi sektoral yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan kehutanan, dan Kementerian Energi dan Sumber Daya mineral.
3. Tujuan yang sama, yakni memastikan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara telah sesuai dengan izin lingkungan yang telah dikeluarkan.
4. Koordinasi antara instansi yang berwenang melaksanakan pengawasan.

Konsep pengawasan yang penulis tawarkan telah memenuhi makna asas keterpaduan yang menjadi salah satu asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Di mana keterpaduan tersebut meliputi



keterpaduan unsur lingkungan hidup, keterpaduan dalam pengelolaan dan keterpaduan *stakeholders*. Selain itu, konsep keterpaduan yang ditawarkan juga memenuhi unsur dalam pengawasan lingkungan hidup yang dikemukakan oleh A.V. Van den Berge,²²⁹ yakni adanya *integration* (integritas) pengaturan wewenang dan *coordination* (koordinasi). Integrasi dalam pengawasan pengelolaan tambang batubara ini dimaknai sebagai penyatuan dari wewenang (*fusion of competences*), sedangkan koordinasi merupakan kerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri (*working together in the exertion of autonomous competences*). Handoko²³⁰ mendefinisikan koordinasi sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.

Selanjutnya revisi secara sektoral juga perlu dilakukan dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara, terutama berkaitan dengan kewenangan pengelolaan pertambangan Mineral dan Baubara yang telah mengalami perubahan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Terkait dengan pasal yang mengatur tentang pengawasan, maka UU Minerba harus secara tegas mengatur bahwa pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1) butir h UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, tidak lagi menjadi kewenangan inspektur tambang untuk melaksanakan pengawasan. Akan tetapi merupakan kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup, sebagai pejabat pengawas yang ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota untuk melaksanakan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha terhadap peraturan peerundang-undangan dan izin lingkungan.

²²⁹A.V. Van Den Berge. *Op.Cit.* 1985.

²³⁰Vitzhaw. Pengertian Koordinasi. www.wikipedia.org. Diakses pada tanggal 29 Agustus 2016.

B. Koordinasi Pengawasan

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara komprehensif, meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Penegakan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam masalah lingkungan hidup harus digunakan pendekatan secara komprehensif, mulai dari hulu sampai hilir, yaitu mulai dari perencanaan sampai pada penegakan hukum dimana persoalan setiap tahapan tersebut dipandang saling terkait dan memberi kontribusi terhadap persoalan lingkungan hidup. Oleh karena itu pada setiap tahapan tersebut diatur beberapa instrumen yang dapat digunakan, yaitu pada tahap perencanaan diperkenalkan adanya inventarisasi lingkungan hidup, pembagian wilayah ekoregion, sampai pada rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus diintegrasikan dalam rencana pembangunan jangka panjang dan menengah, baik di tingkat nasional maupun daerah. Perencanaan mutlak diperlukan mengawali pelaksanaan pengawasan untuk mewujudkan kehendak hukum yang berisi perintah dan larangan dalam bidang pertambangan.

Usaha pertambangan dalam wujud pelaksanaannya secara teknis tidak dapat dilepaskan dari lembaga/instansi pemerintah lainnya secara lintas sektoral. Hal ini mengandung makna bahwa secara keseluruhan pelaksanaan usaha pertambangan seharusnya selalu melibatkan lembaga/instansi pemerintah secara lintas sektoral untuk keberlangsungan kegiatan tersebut, khususnya terkait dengan kinerja yang berkaitan dengan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Harapan keterlibatan instansi ini dimaksudkan sebagai realisasi dari diterbitkannya IUP, baik IUP Eksplorasi maupun IUP Operasi produksi yang merupakan instrumen dari penegakan hukum pada kawasan pertambangan. Oleh sebab itu idealnya pengelolaan pertambangan yang berwawasan lingkungan diharapkan akan terwujud jika terjalin hubungan kerja yang sinergis antar instansi dalam bentuk koordinasi.

Namun hal ini belum begitu tampak terealisasi di lapangan antar lembaga sektoral, sebagai contoh adanya sebuah kegiatan tambang batubara yang dikeluarkan izinnya, padahal secara pelaporan perusahaan pemilik IUP tersebut belum memenuhi kewajibannya



menyampaikan laporan RKL-RPL secara berkala setiap 6 bulan ke Dinas Lingkungan Hidup sejak memegang izin lingkungan, sehingga perlu adanya koordinasi dan komunikasi yang baik antar instansi sektoral dalam penerbitan izin usaha pertambangan. Kenyataan seperti inilah yang menjadi salah satu hambatan dalam menjadikan pengawasan sebagai instrumen penegakan hukum, oleh karena belum mencerminkan keterpaduan dan masih bersifat sektoral serta belum terjalinnnya koordinasi dan komunikasi antar instansi satu sama lain.²³¹

Koordinasi pada hakikatnya adalah merupakan tindakan kerjasama saling menunjang untuk mendapatkan keselarasan **informasi** yang pada akhirnya akan menghasilkan kerja sama yang baik antara semua pihak. Koordinasi menjadi sangat diperlukan dalam kaitannya dengan usaha pertambangan, oleh karena dalam pelaksanaannya terkait dengan persyaratan berbagai bentuk perizinan yang tidak saja merupakan kewenangan instansi teknis dalam hal ini Dinas ESDM, akan tetapi terkait dengan instansi sektoral lainnya. Keterkaitan ini tampak dalam beberapa hal tentang perizinan. Misalnya, terkait dengan Izin lingkungan yang melibatkan instansi lainnya, yakni Dinsa Lingkungan Hidup. Oleh sebab itu diperlukan norma hukum yang secara tegas mengatur. Pada tahap operasional diperlukan pemahaman yang sama dari berbagai pihak terutama pelaksana hukum di lapangan terkait dengan hal di maksud. Koordinasi mutlak diperlukan untuk terjalinnnya sinergis dan khususnya dalam menyikapi permasalahan terkait dengan lingkungan.

Koordinasi sejak tahap perencanaan awal dibutuhkan untuk menghasilkan masukan serta persepsi berguna bagi masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka untuk meningkatkan kualitas dalam rangkaianannya dengan pengambilan keputusan lingkungan. Oleh sebab itu maka idealnya, sistem koordinasi pun sudah harus dirumuskan sejak awal.²³²

²³¹Zahriati, N. (2020, September Rabu). Koordinasi dan Komitmen Dalam Pengawasan. (N. Listiyani, Interviewer).

²³²Puluhulawa, F. (2010). Substansi Hukum Tentang Pengawasan Izin Pada Usaha Pertambangan. *Pelangi Ilmu*, 148.

Mengingat kompleksnya pengelolaan lingkungan hidup dan permasalahan usaha pertambangan yang semarak dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan pertambangan, berdampak pada kerusakan lingkungan hidup. Pemerintah Daerah dapat melaksanakan Kewenangan serta Kebijakan untuk penanggulangan dan pencegahan akibat penambangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Upaya hukum yang ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan pengelolaan lingkungan hidup serta penegakan hukum dan penerapan sanksi secara tegas di sektor pertambangan dengan melaksanakan koordinasi pencegahan dan penanggulangan akibat penambangan batubara di perlukan pada tingkat pusat dan tingkat daerah.²³³

Dengan berbagai Peraturan Undang-undang Republik Indonesia dari segala aspek baik Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah berlaku dapat menyelesaikan beragam masalah serius, mulai dari pelanggaran hukum dan kerusakan lingkungan yang tak terkendali.

Memperhatikan beberapa hal tersebut di atas perlunya dilakukan koordinasi Dinas Lingkungan Hidup dengan Dinas ESDM dalam hal pengawasan lingkungan hidup dalam hal:

1. Koordinasi untuk memastikan bahwa RKAB dan RKTTL diterbitkan oleh ESDM sebelum dokumen amdal UKL – UPL, ijin lingkungan itu ada dan sudah diterbitkan baru boleh eksplorasi dan wajib untuk di informasikan ke DLH Provinsi dan Kab/Kota.
2. Koordinasi dan informasi berkaitan dengan jaminan reklamasi hendaknya dikoordinasikan dengan DLH sebagai instansi pengawasan reklamasi dan revegetasi baik Prov maupun Kab/Kota.
3. Koordinasi Untuk pasca tambang pastikan kajian pengelolaan lingkungan wajib ada dibuat oleh perusahaan tambang, sebelum 2

²³³Hanafi, A. (2020, September Selasa). Koordinasi mutlak diperlukan dalam pengawasan. (N. Listiyani, Interviewer).



tahun beroperasi, guna memastikan manfaat lahan pasca tambang yang ada di Kab/Kota.

Selanjutnya jika terdapat permasalahan terhadap kasus lingkungan secara teknis perlu dilakukan koordinasi berkaitan:

1. Pelaksanaan penanggulangan pencemaran dan penghentian sumber pencemar terhadap korporasi selaku penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan.
2. Pelaksanaan pemulihan terhadap pencemaran (pembersihan, remediasi, rehabilitasi dan restorasi) sumber tercemar.
3. Pengembangan sistem informasi dan kondisi terhadap potensi dampak.
4. Pelaksanaan perlindungan sumber daya alam dan pengawasan sumber daya alam serta penataannya.

C. Komitmen

Salah satu prinsip penting dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, yang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pencemaran dan/atau perusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup, adalah prinsip kehati-hatian atau pencegahan dini (*precautionary principle*). Makna filosofis dari prinsip kehati-hatian adalah sumber daya alam sebagai sistem kehidupan makhluk hidup atau sistem ekologi yang memberi kehidupan bagi makhluk hidup, terutama manusia. Kalau satu sub sistem ekologi tercemar atau mengalami kerusakan maka akan mempengaruhi sub sistem yang lain dan mengganggu keseimbangan ekologi yang pada akhirnya dapat mempengaruhi secara negatif dan mengancam kehidupan makhluk hidup terutama manusia. Oleh karena itu, manusia harus berhati-hati memperlakukan lingkungan hidupnya dan sumber daya alam yang memberi kehidupan kepada manusia.²³⁴ Lingkungan hidup harus

²³⁴Keraf, A. S. (2010). *Etika Lingkungan*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara. 42.



diperlakukan seperti memperlakukan dirinya sendiri oleh manusia. Lebih baik mencegah secara dini sebelum terjadi pencemaran dan/atau kerusakan sumber da alam dan lingkungan dari pada menanggulangi dan memulihkan setelah terjadi. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan, bahwa penegakan hukum secara preventif sebagai upaya mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dapat dilakukan melalui instrument pengawasan dan perizinan.

Perencanaan pengawasan pada instansi sektoral terkait dengan pengawasan pengelolaan lingkungan dilakukan sendiri-sendiri oleh masing-masing instansi Dinas ESDM dengan Dinas Lingkungan Hidup, idealnya perencanaan pengawasan dilakukan secara terpadu sehingga pada esensinya memegang peranan penting dalam dan menentukan optimalnya pelaksanaan pengawasan.

Oleh sebab itu melalui perencanaan pengawasan yang terpadu, diperlukan **komitmen** bersama, kesamaan persepsi, sehingga dengan demikian diharapkan seluruh rangkaian pengawasan dapat terlaksana sesuai target yang ditetapkan secara terpadu melalui perencanaan pengawasan, sehingga upaya penegakan hukum administrasi dapat dilaksanakan. Melalui pengawasan yang terpadu, maka diharapkan pelaksanaannya tidak menyimpang dari hakekat dan tujuan pengawasan.

Menurut Abrar Saleng, hakekat pengawasan dari perspektif hukum administrasi adalah pengendalian suatu kegiatan yang dilakukan oleh badan/instansi pemerintah yang disertai tugas sebagai pengawas oleh peraturan perundang-undangan.²³⁵ Bidang pengawasan merupakan tugas lembaga pemerintahan, sehingga sangat terkait dengan hukum administrasi.

Keterkaitan erat antara regulasi lingkungan di bidang pertambangan yang dikeluarkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dengan regulasi lingkungan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup selayaknya tidak pernah bertentangan dan saling

²³⁵Saleng, A. (2004). *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press.



berjalan harmonis. Keselarasan inti dan semangat yang terkandung dalam klausul pada masing-masing bidang pertambangan dan lingkungan tidak selalu harmonis perjalanannya dalam prakteknya. Salah satu contoh yang bisa terjadi adalah semisal penegakan hukum lingkungan berupa penerapan sanksi administratif dalam bentuk Paksaan Pemerintah untuk penghentian operasi produksi yang dikeluarkan oleh Dinas Lingkungan hidup terhadap pelaku usaha pertambangan yang tidak memenuhi nilai ketaatan yang telah ditetapkan regulasi terkadang diabaikan oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (pertambangan) dengan tetap mengamini perusahaan yang bersangkutan untuk terus beroperasi seperti biasanya. (Saleh, 2020)

Contoh lainnya pada saat Dinas Lingkungan Hidup mengarahkan pelaku usaha pertambangan untuk segera melakukan upaya rehabilitasi (reklamasi dan revegetasi) terhadap suatu lahan yang terganggu dan menjadi sumber pencemar ternyata di dalam dokumen RKAB yang sudah di setujui oleh Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral daerah/lokasi tersebut belum termasuk dalam rencana reklamasi dan revegetasi.

Penyebab dari keadaan ini karena masih adanya ego sektoral baik secara kedinasan maupun dari pribadi/individu pengawasnya (faktor pengetahuan dan pengalaman) yang memegang keputusan pada masing-masing sektor karena merasa tidak sejalan dengan keinginannya masing-masing. (Syahrojat, 2020).

Selanjutnya masyarakat sebagai bagian dari lingkungan hidup yang menjadi salah satu komponen terdampak dalam kegiatan pertambangan, memiliki hak dan kewajiban atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memiliki kewajiban untuk menjaga dan melindungi lingkungan tersebut. Peran serta masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah diatur dalam UUPPLH. (UUPPLH, 2009)

Prinsip partisipasi publik yang sejati (*genuine public participation*) memberi kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat dan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk mengambil bagian secara aktif, mulai dari tahapan identifikasi dan inventarisasi, perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan pengawasan implementasi kebijakan pengelolaan sumber daya alam.



Selanjutnya pada undang-undang sektoral, dalam penjelasan Undang-Undang Minerba disebutkan bahwa dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Dari ketentuan ini jelas menunjukkan bahwa peran masyarakat harus dilibatkan dalam setiap kegiatan usaha pertambangan.²³⁶ Salah satunya ketentuan di dalam Pasal 21 Undang-Undang Minerba yang menyatakan bahwa bupati/walikota berkewajiban melakukan pengumuman mengenai rencana Wilayah Pertambangan Rakyat kepada masyarakat secara terbuka. Peran serta masyarakat dalam keterlibatan dalam kegiatan usaha pertambangan karena usaha kegiatan tambang merupakan suatu kegiatan besar yang berada ditengah masyarakat, dimana tentunya kegiatan ini akan berinteraksi dengan masyarakat setempat dimana lokasi pertambangan itu berada. Keterlibatan masyarakat sangat penting oleh karena banyak aspek yang perlu dipertimbangkan dalam kegiatan pertambangan, mulai dari pemerataan ekonomi hingga mempertimbangan kelestarian lingkungan serta dampak dari kegiatan tersebut menimpa masyarakat setempat dimana kegiatan usaha tambang dilakukan.²³⁷

D. Kebijakan Daerah yang Terintegrasi Berdasar Azas Keterpaduan

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

²³⁶Ade Maman, *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005, hlm. 12.

²³⁷Maria S. W. Sumardjono, *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia Antara Yang Tersurat Dan Tersirat Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang Dan Sumber Daya Alam*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 206.



Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan (PUU) lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam PUU yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Fungsi lain Perda antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.²³⁸

Dalam fungsinya sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, maka sebagai daerah yang kaya akan sumber daya alam, Pemerintah daerah hakikatnya lebih proaktif dalam membuat regulasi berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam yang berorientasi lingkungan. Issu permasalahan lingkungan sebagai dampak kegiatan pertambangan tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi telah menjadi masalah serius secara global.²³⁹

Mengingat lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan kebutuhan dasar manusia yang utama, karena itu pemenuhannya menjadi bagian dari hak asasi manusia, sehingga secara normatif menjadi tanggung jawab negara yang telah memiliki mandat untuk melakukan proses pemenuhannya secara konstitusional. Kerangka

²³⁸Kartono, *Analisa Konflik Hukum Kewenangan Pengawasan Kegiatan Pertambangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014*, Bina Hukum Lingkungan, Vol. 2, Nomor 1, Oktober 2017, 30-39.

²³⁹Hon, T., & Preston, J. B. (2018). Environment Justice and Land Use Conflict: The Governance of Mineral and Gas Resource Development. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 364-369.



berpikir tersebut kemudian dilegitimasi oleh UUD NRI 1945, yang secara tegas mengatur kewajiban negara (*state obligation*) untuk memajukan (*to promote*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*) hak-hak konstitusional warganegara untuk mencukupi kebutuhan dasarnya.²⁴⁰

Prinsip keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah disebut dalam Deklarasi Rio, yang secara tegas menyebut adanya *Principle of Integration* yang menyatakan “*enviromental protection sahill constitute an integral part of the development proces and cannot be considered in isolation from it*”. Keterpaduan berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Keterpaduan juga meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya lingkungan, serta keterpaduan pengelolaan dalam tingkat-tingkat pemerintahan, yakni pusat dan daerah.

Secara konseptual, pengertian keterpaduan dan integrasi jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem pengawasan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam Penjelasan pasal demi pasal UUPPLH dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan asas keterpaduan adalah bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”. Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UUPPLH secara tersirat juga menyatakan asas keterpaduan dari kalimat: perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

Atas dasar konsep-konsep tersebut, maka pada tingkat daerah perlu dibuat sebuah kebijakan yang terintegrasi sebagai hukum lingkungan

²⁴⁰Safa'at, R. (2013). *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan, dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*. Malang: UB. Press.



positif yang bersifat komprehensif dan terpadu bagi seluruh sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di daerah.

Di bidang lingkungan hidup, sebagaimana amanat yang terkandung dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf e dan lampiran huruf K angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka daerah harus memiliki regulasi berupa Peraturan Daerah yang memuat secara utuh upaya preventif pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Idealnya dengan asas keterpaduan, tercipta satu sistem hukum berupa peraturan daerah yang mengatur aspek-aspek hukum lingkungan dari sektor-sektor, di mana salah satunya mengatur materi muatan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup.

Irisan mandat antara UU No. 4 tahun 2009 dengan perubahannya dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH serta UU No. 23 tahun 2014 dapat menjadi landasan yang kuat untuk merintis strategi pengawasan secara berkolaborasi dengan berbagai pihak termasuk pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah desa, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok masyarakat yang terdampak langsung atas kegiatan tambang.

Ketidakharmonisan praktek ini tentu menjadi bahan evaluasi ke depan bagi regulator dan eksekutor baik sektor pertambangan maupun sektor lingkungan karena nafas dan semangat dari masing-masing regulasi tentu bertujuan yang baik yakni tercapainya usaha pertambangan yang taat dan ramah lingkungan serta memenuhi praktek *good mining practice* yang di dalamnya terdapat aspek mengedepankan ketaatan lingkungan.

Efektifitas hasil pengawasan sebenarnya dapat berjalan dengan baik apabila hasil rekomendasi pengawasan ada sinergisitas antar kelembagaan, hasil pengawasan dikolaborasikan dengan sanksi dan perizinan operasional, hasil dari kegiatan pengawasan oleh Dinas Lingkungan Hidup memberikan pengaruh terhadap Dinas Energi dan



Sumber Daya Mineral begitupun sebaliknya sehingga dapat saling menguatkan kelembagaan satu sama lain.

E. Menetapkan Parameter Kebijakan Pengawasan Pengelolaan Pertambangan Batubara dalam Konsep Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Parameter yang dimaksud penulis merupakan daya pendorong terwujudnya kerangka kebijakan pengelolaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya aspek pengawasan, secara komprehensif, berkeadilan dan berkelanjutan. Selain itu, dengan menetapkan parameter maka akan menjadi pendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya alam, dalam konteks penulisan ini adalah pengelolaan pertambangan batubara, yang baik (*good enviromental governance*). sehingga sumber daya alam termasuk sumber daya batubara dapat dikelola, diatur dan diawasi secara komprehensif untuk generasi sekarang dan generasi akan datang.

Dari hasil kajian yang telah dilakukan, maka parameter kebijakan pengawasan pengelolaan batubara yang direkomendasikan sebagai berikut:

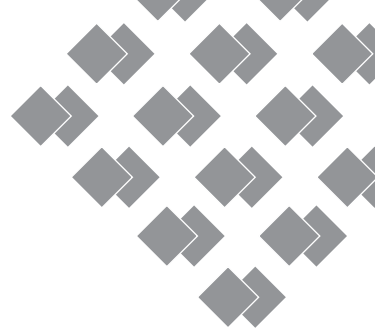
1. Desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan mengikuti prinsip dan pendekatan ekosistem, bukan administratif;
2. Kontrol sosial masyarakat dengan melalui pengembangan transparansi proses pengambilan keputusan dan peran serta masyarakat. Kontrol sosial ini dapat dimaknai pula sebagai partisipasi dan kedaulatan yang dimiliki (sebagai hak) rakyat. Setiap orang secara sendiri-sendiri maupun berkelompok memiliki hak yang sama dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan serta evaluasi pada pengelolaan dan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup;



3. Pendekatan utuh menyeluruh atau komprehensif dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Pada parameter ini, pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup harus menghilangkan pendekatan sektoral, namun berbasis ekosistem dan memperhatikan keterkaitan dan saling ketergantungan antara faktor-faktor pembentuk ekosistem dan antara satu ekosistem dengan ekosistem lainnya.
4. Keseimbangan antara eksploitasi dengan konservasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup sehingga tetap terjaga kelestarian dan kualitasnya secara baik.
5. Rasa keadilan bagi rakyat dalam pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup. keadilan ini tidak semata bagi generasi sekarang saja, tetapi juga keadilan untuk generasi mendatang akan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam upaya mewujudkan kerangka kebijakan pengelolaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya aspek pengawasan, secara komprehensif, berkeadilan dan berkelanjutan, serta terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya alam yang baik (*good environmental governance*), sehingga sumber daya alam termasuk sumber daya batubara dapat dikelola, diatur dan diawasi secara komprehensif untuk generasi sekarang dan generasi akan datang, maka pembangunan berkelanjutan merupakan upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat lahir maupun batin, dimana dalam pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam tersebut harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.²⁴¹

²⁴¹Eko Handoyo, *Aspek Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jurnal. Unnes. ac.id/index.php/pandecta/article/view/1564/1744, diakses tanggal 12 Agustus 2016. 11.54 Wita.





DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adrian Sutedi. (2012). *Hukum Pertambangan*. Cetakan kedua. Jakarta. Sinar Grafika.
- Ahmad Redi. (2014). *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*. Cetakan I. Jakarta. Sinar Grafika.
- Akib. Muhammad. (2014). *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- Castrilli, Joseph F. (1999). *Envirenmental Regulation of the Mining Industry in Canada an Update of Legal and Regulatory Requirements*.
- Drupsteen, Th. G./C.J. Kleijs-Wijnobel. (1994). *Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata-Adminsitrasi-dan Hukum Pidana*. Dalam M.G. Faure, J.C. Oudijk, dan D. Scaffmeister. *Kekhawatiran Masa Kini Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek*. Terjemahan Tristam P. Moeliono. Bandung. Citra Aditya Bakti.



- Hanif Nurcholis. (2007). *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta. Grasindo.
- Helmi. (2013). *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Cetakan ketiga. Jakarta. Sinar Grafika.
- Henry Campbell Black. (1990). *Black's Law Dictionary*. West Publishing.
- Husin, M. Harun. (1993). *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Katili, J.A. Biografi. (2007). *Sumber Alam Untuk Kesejahteraan dan Ketahanan Nasional Harta Bumi Indonesia*. Jakarta. Penerbit PT. Grasindo.
- Keraf, A.Sonny. (2010). *Etika Lingkungan Hidup*. Jakarta. Kompas Media Nusantara.
- Ni'matul Huda. (2013). *Hukum Pemerintahan Daerah (Cetakan 3)*. Jakarta. Nusamedia.
- Nurjaya, I. N. (2008). *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum (1 ed.)*. Jakarta: Penakita Publisher.
- Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penulisan Hukum*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- Rodiyah. (2015). *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 Berbasis Pada Efektifitas Pemerintahan yang Mensejahterakan)*. Yogyakarta. Thafa Media.
- Salim HS. 2014. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Samekto, FX. Adji, Suteki, Ani Purwanti. 2015. *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia*. Thafa Media. Yogyakarta.
- Santosa, Mas Achmad. 2014. *Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah*. Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta.

- Sembiring, Raynaldo,dkk.2014.Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Edisi Pertama).Jakarta. *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)*.
- Silalahi, M. Daud & Kristianto, P.H. 2015. *Hukum Lingkungan dalam Perkembangannya di Indonesia*. Keni Media. Bandung.
- Spelt, N. dan J.B.J.M. ten Berge. (1991). *Pengantar Hukum Perizinan*. Penyunting Phillipus M. Hadjon. Utrecht.
- Takdir Rahmadi. (2013). *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta. RajaGrafindo Persada.
- Ten Berge, J.B.J.M. (1994). *Recent Development in General Adminsitrative Law in the Netherlands*. Utrecht.
- Tri Haryati. (2015). *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah rezim UU No. 4 Tahun 2009*. Jakarta. Penerbit: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Research, Journal, Academic Paper, Proceedings, Papers, and The Mass Media

- A'an Efendi. (2012). *Prinsip-Prinsip Pengelolaan Pertambangan Berbasis Lingkungan Berdasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jurnal Konstitusi. PKHK. Universitas Janabadra kerja sama dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Vol. 1. No. 1.
- Emil Salim. (1991). *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilanpuluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES.
- IUCN Environmental Law Programme. *Draft International Covenant on Environmenntal and Development*.
- Fenty U. Puluhuwa. Disertasi. (2011). *Pengawasan Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*. Univ. Negeri Gorontalo.



- Franki Butar-Butar. (2010). *Penegakan Hukum Lingkungan di bidang Pertambangan*. Disertasi. Universitas Gajah Mada.
- Istislam. (2012) .*Sanksi Paksaan Pemerintah Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*". Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.
- Listiyani, N. (2018). Penormaan Pengawasan Izin Lingkungan dalam pencegahan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup dalam Eksploitasi Sumber Daya Alam. *Media Hukum*, 217-227.
- Listiyani, N. (2018). Konsep Perizinan Terpadu sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsir Sektor Pertambangan. *Lambung Mangkurat Law Journal*, 3(1
- Listiyani, N., Hayat, M. A., & Ambarsari, N. (2020). Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan: Rekonstruksi Materi Muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 12(1),
- Mas Achmad Santosa. (2014). *Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah*". Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Ronny Adrie Maramis. (2013). *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan dalam Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara*. Disertasi. Universitas Hasanuddin. Makasar.
- Syaifudin. (2012). *Asas Keseimbangan dalam Perjanjian Kerjasama Penambangan Batubara*. Disertasi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.



Perundang-undangan

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang;

UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Internet Articles

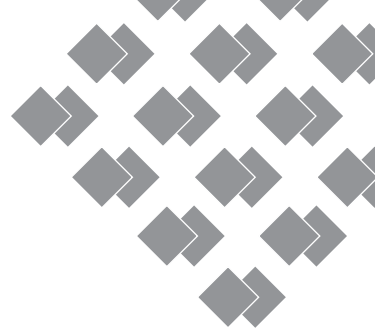
<https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/diakses tanggal 11 Maret 2015>



<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=1142#.VcmPNXHtl Hw>

www.wikipedia.org.Vitzhaw.PengertianKoordinasi. Diakses tanggal 29 Agustus 2016.





❖ BIODATA PENULIS



Nama : Dr. Nurul Listiyani, S.H., M.H.
Tempat, Tanggal, Lahir : Martapura, 04 Desember 1973
Pekerjaan : Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan MAB Banjarmasin.

Pendidikan Formal:

1. S1 Hukum Perdata Universitas Lambung Mangkurat (Tahun 1998).
2. S2 Ilmu Hukum Universitas Islam Malang (Lulus Tahun 2012).
3. S3 Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang (Lulus Cumlaude, Tahun 2017).



Pendidikan Non Formal:

1. Pendidikan Mediator pada Lembaga Diklat IMN Terkreditasi Mahkamah Agung, Bogor Tahun 2019.
2. Trainer Wawasan Kebangsaan (TOT Lemhanas 2020).
3. Diklat Asesor BKD pada Universitas PGRI Adi Buana Surabaya, Tahun 2021.

Kegiatan Penunjang:

1. Kepala Pusat Pengabdian Kepada Masyarakat UNISKA (2017-sekarang);
2. Mediator Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Tersertifikasi (2019-sekarang);
3. Anggota Majelis Pengawas Daerah (MPD) Notaris Kota Banjarmasin (Periode 1: 2015-2018, periode 2: 2018-2021);
4. Asesor BKD pada LLDikti Wilayah XI (Tahun 2021 – sekarang);
5. Aktif dalam Riset berskala regional dan nasional;
6. Pemerhati Lingkungan Hidup dan Pertambangan;
7. Aktif sebagai narasumber dalam seminar, FGD, Workshop dan kegiatan lainnya yang berkaitan dengan Lingkungan Hidup dan Pertambangan;
8. Aktif menulis karya ilmiah berkaitan dengan Hukum Lingkungan dan Hukum Pertambangan.